

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
ENQUÊTES PARLEMENTAIRES
d'ordre politique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 7 décembre 1917, à 3 heures

PAR

Robert ARNITZ

Président : M. LARNAUDE, professeur
Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, professeur*
 { *J. BARTHÉLEMY, professeur*

PARIS
LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE
ANCIENNE ET MODERNE

Édouard DUCHEMIN

18, rue Soufflot

1917

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES

ENQUÊTES PARLEMENTAIRES

d'ordre politique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 7 décembre 1917, à 3 heures

PAR

Robert ARNITZ

Président : M. LARNAUDE, professeur

Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, professeur*
J. BARTHÉLEMY, professeur

PARIS

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE

ANCIENNE ET MODERNE

Édouard DUCHEMIN

18, rue Soufflot

—
1917



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES ENQUÊTES PARLEMENTAIRES

D'ORDRE POLITIQUE

INTRODUCTION

Aucun texte de loi ne règle ni la nomination, ni la procédure des enquêtes parlementaires ; aussi est-ce aux principes généraux du droit constitutionnel et parlementaire, ainsi qu'aux précédents historiques, qu'il faut faire appel pour établir la charte légale de ces enquêtes, et pour apporter des solutions aux problèmes parfois fort complexes qui se sont posés devant elles. Un élément, dont on ne peut pas ne pas tenir compte, et qui jette trop souvent une singulière confusion sur ces enquêtes, c'est le caractère politique des assemblées qui les nomment, c'est l'esprit de parti qui domine les membres du Parlement, qui manifestent des tendances que n'inspire pas toujours un esprit juridique suffisant, ni une conception sainement entendue du principe de la séparation des pouvoirs.

L'orientation du pouvoir législatif s'est toujours nettement affirmée dans le sens d'une extension de ses prérogatives, d'une absorption à son profit des autres pouvoirs, que parfois il a traités plus en rivaux qu'en collaborateurs. Sous notre régime actuel qui, idéalement appliqué, devrait contribuer à un équilibre et à une harmonie politiques, les différents pouvoirs n'ont pas échappé aux luttes réciproques ; des frictions se sont produites que l'opinion publique, se faisant le reflet des passions politiques du jour, n'a fait qu'encourager. De même qu'un gouvernement puissant n'admet qu'avec répugnance un contrôle, de

même le Parlement, quand il se sent soutenu par le pays, se laisse aller à un penchant qui n'est que trop humain, et qui tend au développement de ses attributions et à l'accroissement de ses pouvoirs. Ces deux excès, en sens contraire, sont également critiquables et nuisibles, tant à l'administration du pays qu'à son développement général. Les enquêtes parlementaires — spécialement les enquêtes politiques auxquelles nous nous proposons de consacrer cette étude — sont le témoignage historique de ces luttes. Elles sont habituellement le fait des partis d'opposition qui s'en font une arme contre les gouvernements. A ce point de vue, leur histoire est pleine d'enseignements. Des incidents multiples les ont illustrées, et l'on retrouve, au cours de leur activité, comme à propos de leur nomination, les tendances de parti qui se heurtent aux principes constitutionnels. En outre, l'absence totale de statut législatif les contraint, chaque fois qu'elles naissent, à faire un retour sur le passé et à rechercher dans les précédents parlementaires les règles qui ont été appliquées. C'est ainsi que le seul texte législatif concernant les enquêtes parlementaires, texte voté par les Chambres le 23 mars 1914 et qui fixe un point spécial de procédure relatif aux témoignages reçus par les Commissions d'enquête, n'a fait qu'apporter une solution légale à toutes les controverses qui n'avaient cessé d'être soulevées à propos de la plupart des enquêtes.

Enfin, d'un point de vue plus général, il n'est pas sans intérêt d'essayer de dégager les résultats auxquels ont abouti ces enquêtes. Et là encore on retrouve une confirmation éclatante de l'esprit politique dont les Chambres sont imbuës ; les enquêtes prennent souvent naissance dans le fracas des discussions, dans le trouble des scandales ; leurs premiers pas retiennent encore l'attention ; mais trop souvent leurs résultats effectifs sont inexistants, et les sanctions proposées demeurent platoniques. C'est une preuve qu'elles ne provoquent qu'un intérêt passager d'actualité,

qui ne survit pas au cours du temps. Est-ce à dire que l'institution de l'enquête politique soit vouée à l'inaction et à la stérilité ? Nous ne le croyons pas. Sans doute elle n'est pas une panacée, et ne constitue pas un remède à toutes les situations politiques graves ; mais comme toutes les institutions, elle ne vaut que par la manière dont on l'utilise, que par la tournure d'esprit de ceux qui la conduisent, que par la conception qu'ont ces derniers de leur autorité, et des limites de leurs pouvoirs, que par la compréhension qu'ils apportent au mandat dont ils sont investis, que par l'idée qu'ils se font de cette délégation, enfin que par le respect qu'ils témoignent au principe de la séparation des pouvoirs. Nous prétendons que l'enquête parlementaire peut être aussi fertile en résultats que les autres manifestations du droit de contrôle reconnu au Parlement ; l'histoire de ces enquêtes permettra de découvrir ce qui généralement empêche toute réalisation, elle mettra en mesure de faire sentir les obstacles qui se mettent au travers des conclusions pratiques et plus encore de leur application.

Aussi nous proposons-nous de faire revivre chacune des enquêtes politiques dans son cadre original : nous nous efforcerons de les situer dans les conditions historiques et politiques dans lesquelles elles sont nées, de décrire leur existence souvent mouvementée, en soulignant les difficultés de tout ordre auxquelles elles se sont heurtées, de relater leurs travaux, quelquefois fort considérables, et dont l'utilité débordé les limites du débat local pour venir jusqu'à nous, de dégager enfin les résultats auxquelles elles ont abouti. Cette tentative de reconstitution historique nous apportera les éléments nécessaires pour fixer, tant au point de vue juridique et constitutionnel que politique, les principes et les règles dont ne devrait jamais se départir une enquête politique, soit à propos de sa nomination, soit au cours de son existence propre, soit à l'occasion des conclusions qu'elle formule.



PREMIÈRE PARTIE

LES DIFFÉRENTES ENQUÊTES PARLEMENTAIRES

Enquêtes en vue de réformes législatives.
Enquêtes électorales. — Enquêtes politiques.

L'enquête parlementaire consiste dans les investigations auxquelles se livre une Assemblée législative, par l'intermédiaire d'un certain nombre de ses membres désignés à cet effet, avec un mandat précis (1). Ce droit d'enquête n'a jamais été conféré au pouvoir législatif par un texte formel soit constitutionnel, soit législatif. Il découle des prérogatives générales dont est revêtu le Parlement, et spécialement du droit de contrôle qui est reconnu au pouvoir législatif sur l'exécutif. Le droit d'enquête des Chambres n'est pas général et universel. Il ne leur est pas permis de procéder à toutes les enquêtes auxquelles il peut leur sembler bon de se livrer. Le droit constitutionnel vient apporter des limites extrêmement précises grâce auxquelles on peut fixer de façon juridique les frontières qui doivent être assignées au droit d'enquête du Parlement. On peut dire d'une façon générale que le droit d'enquête n'est pas pour les Chambres un droit initial, ce n'est pas un droit en soi ; les Chambres ne peuvent enquê-

1. Cf. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1893, p. 597.

ter que sur les questions qui ressortissent à leur compétence constitutionnelle. Le droit d'enquête n'a donc d'autres limites que celles qui sont, d'une façon générale, fixées au pouvoir législatif. Les recherches qu'il a le droit, souvent même le devoir de poursuivre, sont d'ordres divers. Du moment que ces investigations sont de sa compétence, le procédé de l'enquête est à sa disposition.

Pour poursuivre ces enquêtes, le Parlement a eu tout naturellement recours à des Commissions nommées dans son sein. Il était tout indiqué d'utiliser, en ces occasions, le système des Commissions, qui répond à une nécessité pratique.

En effet lorsque le pouvoir législatif est constitué par des assemblées délibérantes, celles-ci éprouvent de graves difficultés à travailler utilement en séance publique : tout doit se passer oralement, et la discussion à la tribune, dans une assemblée qui comprend quelque cinq cents membres, ne laisse pas que de présenter des difficultés auxquelles les Chambres ont obvié en procédant à la nomination de Commissions. Les Chambres donnent mandat à quelques-uns de leurs membres, en nombre restreint, de se grouper pour l'étude d'une question, de faire les recherches techniques qu'elle comporte en s'entourant de tous les renseignements utiles, de discuter entre eux le problème qui leur est soumis et d'apporter ensuite en séance publique le résultat de leurs délibérations, avec les conclusions qu'ils proposent ; la Commission est l'organe qui travaille dans le calme, loin de la fièvre des séances publiques ; le nombre limité des commissaires permet plus facilement de mettre au point et de discuter les problèmes que doit trancher la Chambre ; et c'est lorsque la question a été ainsi approfondie qu'elle revient en séance publique. Un autre avantage de cette méthode parlementaire consiste dans la compétence qu'ont acquise au cours du travail de la Commission les membres, et spécialement le

rapporteur qui est chargé de défendre devant la Chambre l'opinion des commissaires. Ayant suivi toute la discussion de la Commission, il connaît les différents points de vue qui ont été défendus; il aura en séance publique l'autorité que lui conférera sa connaissance approfondie du problème; il pourra utilement diriger le débat public, l'orienter tout au moins, et abréger ainsi la discussion qui y gagnera en clarté et en rapidité.

Les multiples questions qui se posent à l'heure actuelle devant le pouvoir législatif, questions qui embrassent les sujets les plus variés en même temps que les plus complexes et les plus touffus et dans lesquels une spécialisation est devenue indispensable, rendent plus que jamais nécessaire l'institution des Commissions: elles se sont adaptées aux diverses manifestations de l'activité parlementaire et les Chambres ont trouvé dans l'utilisation de ce système pratique un moyen d'exercer le droit d'enquête.

Les enquêtes parlementaires se présentent sous trois formes:

Tout d'abord, les Chambres, qui exercent le pouvoir législatif, se livrent à des enquêtes générales en vue des réformes législatives qui leur sont proposées.

En second lieu, à propos de la validation des élections de leurs membres, elles sont parfois amenées à poursuivre des enquêtes électorales.

Enfin, en vertu du droit de contrôle qui leur est attribué sur le pouvoir exécutif, et de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, elles procèdent à des enquêtes politiques.

I. — ENQUÊTES EN VUE DE RÉFORMES LÉGISLATIVES

Le pouvoir législatif, comme son nom même l'indique, a pour fonction principale la confection des lois. Il est

donc naturel qu'avant d'entreprendre une réforme législative, ou pour se rendre compte des effets d'une loi dont une réforme est sollicitée, les Chambres cherchent à s'entourer de tous les renseignements de nature à éclairer la situation dont elles se préoccupent et qui sont susceptibles d'influer sur leur opinion. Le pouvoir législatif, qui est l'expression de la souveraineté nationale, a le droit, nous dirons même le devoir, de s'inquiéter de la situation agricole, commerciale, industrielle et financière du pays. Avant d'établir de nouveaux tarifs douaniers, ou de nouveaux impôts, il peut être nécessaire de se livrer à une enquête approfondie. Les questions sociales, qui chaque jour prennent une importance plus considérable, doivent faire l'objet de leurs préoccupations, et les enquêtes que les Chambres peuvent décider sur ces sujets généraux rentrent dans leurs attributions et ne sont que le corollaire de leur droit de faire la loi ; on peut même regretter, qu'avant de s'aventurer dans des réformes compliquées, le pouvoir législatif n'ait pas plus souvent recours au système de l'enquête. Sans doute les membres du Parlement, malgré toute leur bonne volonté, ne peuvent, même dans l'examen d'une question économique, financière ou industrielle faire abstraction de l'esprit de parti qui nécessairement orientera leur opinion ; en outre, le travail des Commissions parlementaires est bouleversé par les changements qu'apportent les élections dans la composition du Parlement ; l'esprit d'unité et de continuité fait défaut. Enfin trop souvent les Commissions parlementaires ont une tendance à ne pas demeurer strictement dans la limite de leur mandat, à dévier de la route qui leur est tracée, à agrandir le champ de leurs investigations. Toutes ces critiques ne pourraient être formulées si le Parlement recourait au système qu'applique le gouvernement lorsqu'il constitue des Commissions d'enquête dites extra-parlementaires ; celles-ci sont composées d'hommes compé-

tents pris en dehors du Parlement, choisis parmi les plus aptes à résoudre la question qu'on les charge d'étudier, et ne pouvant avoir la tentation de sortir du cadre qui leur est fixé. Tout en reconnaissant la parfaite légitimité, en droit, de la Commission d'enquête parlementaire sur des questions générales, en vue de réformes législatives, nos préférences vont à la modalité des enquêtes extra-parlementaires, qui ont chance d'apporter de meilleurs résultats en raison de la compétence et de l'impartialité de leurs membres.

II. — ENQUÊTES ÉLECTORALES

Une seconde catégorie d'enquêtes est constituée par celles que les Chambres sont amenées à poursuivre à propos de la validation des élections de leurs membres. Les Chambres, en effet, aux termes de l'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, sont juges de l'éligibilité de leurs membres et de la régularité de l'élection. Telle est la source du droit pour les Chambres de procéder à des enquêtes électorales. Avant de se prononcer sur l'élection d'un de leurs membres, les Chambres peuvent désirer que des recherches soient faites sur des fraudes signalées, sur des manœuvres déloyales d'un adversaire, sur l'intervention abusive du gouvernement qui aurait exercé une pression en faveur d'un candidat. Les Chambres ont un pouvoir absolu et sans appel sur les validations, et, comme elles sont chargées de juger, le droit d'enquêter leur appartient donc *ipso facto*.

Ces Commissions d'enquête électorale changent quelquefois de caractère: il arrive que l'enquête, confiée aux commissaires, n'a plus pour objet précis la validation ou l'invalidation d'un nouvel élu; elle porte alors sur un ensemble d'élections et se propose de s'enquérir du rôle

tenu par un parti politique ou par le gouvernement dans ces élections. Il s'agit dès lors de rechercher si un parti politique ou le gouvernement n'ont pas eu une attitude de nature à vicier la validité des élections. Dans ce cas c'est la responsabilité du gouvernement qui est en jeu, et nous considérons que ces sortes d'enquêtes constituent des enquêtes purement politiques. Le rôle de la Commission est d'examiner quelle a été la ligne de conduite suivie par le gouvernement, d'apporter à la Chambre qui l'a nommée son appréciation sur la responsabilité de ce gouvernement, et de la renseigner sur son attitude politique. Dans ce cas, ces enquêtes ne sont qu'une application du droit de contrôle qu'exerce le pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif, contrôle qui est la base même de notre régime parlementaire, et qui sert de fondement aux enquêtes politiques qui constituent la troisième catégorie d'enquêtes parlementaires.

III. — ENQUÊTES POLITIQUES

Que faut-il entendre par enquête politique ? Quelle définition en peut-on faire ? Nous avons indiqué qu'il y a enquête parlementaire lorsqu'une assemblée législative confie à quelques-uns de ses membres le soin de procéder à des recherches sur une question qui la préoccupe, et de poursuivre l'étude d'un problème qui retient son attention. Ces enquêtes peuvent prendre naissance, à l'occasion du droit dévolu aux Chambres de faire la loi ou à propos de la prérogative qui leur est reconnue de valider les élections de ses membres. Quand nous trouverons-nous en face d'une enquête politique ? Chaque fois que les investigations qui sont poursuivies ont pour objet de contrôler le gouvernement, de rechercher la part de responsabilité qui lui incombe dans les faits soumis à la Commission d'enquête.

Il y a donc enquête politique lorsque, à travers les faits qui sont examinés, c'est en définitive la conduite du gouvernement que l'on s'efforce de juger et d'apprécier. C'est ainsi que des enquêtes, électorales à l'origine, ont pu se transformer en enquêtes politiques : il s'agissait tout d'abord d'une question de validation électorale, qui n'a pas tardé à passer au second plan : seule la conduite du gouvernement dans les élections retint l'attention de la Commission d'enquête, qui du domaine électoral passa sur le terrain politique. En un mot, nous pouvons dire qu'il y a enquête politique lorsque le gouvernement est mis en cause, lorsqu'un contrôle s'essaye sur lui, lorsque sa responsabilité est recherchée.

Parmi les enquêtes politiques ainsi définies, nous rangeons en premier lieu certaines enquêtes qui tirent leur origine du droit de mise en accusation reconnu dans certains cas à la Chambre des députés par les textes constitutionnels, et que certains auteurs qualifient d'enquêtes judiciaires. L'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 stipule en effet tout d'abord que le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés, et ne peut être jugé que par le Sénat ; ensuite, que les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, et que dans ce cas ils sont jugés par le Sénat.

De ce texte il ressort donc que le Président de la République ne peut être jugé que par le Sénat, constitué en Haute-Cour de justice, et uniquement au cas où il serait mis en accusation par la Chambre, qui, seule, détient ce droit. D'autre part, la Chambre a la faculté de mettre en accusation les ministres pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, auquel cas ils sont jugés par le Sénat ; mais le droit de mise en accusation contre les ministres, laissé à la Chambre, n'exclut pas l'application

du droit commun pour les crimes et délits prévus par la loi pénale. Cette situation différente du Président de la République et des ministres devant le droit de mise en accusation des Chambres résulte du texte même de la loi du 16 juillet 1875 qui spécifie que le droit de mise en accusation vis à-vis du Président de la République appartient exclusivement à la Chambre des députés, alors qu'elle déclare expressément que la Chambre *peut* mettre en accusation les ministres pour les crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Pour exercer ce droit de mise en accusation, que lui confie la loi, la Chambre des députés a plusieurs fois recouru à des enquêtes parlementaires : en 1828 à propos du Ministère Villèle, en 1830 à l'occasion des ministres de Charles X, en 1877 pour examiner les actes qui depuis le 16 mai 1877 avaient eu pour objet d'exercer sur les élections une pression illégale. Nous estimons que ces enquêtes ont un caractère nettement politique : en effet, la Chambre des députés ne détient en somme qu'un droit de dénonciation, qui mettra en mouvement l'appareil judiciaire du Sénat, transformé en Haute-Cour de justice. Elle agit comme assemblée politique et à propos de crimes politiques ; c'est reconnaître implicitement combien le droit tient alors peu de place, et dans quelle mesure l'esprit politique du moment domine la situation. Il s'agit d'apprécier l'attitude politique d'un chef de gouvernement, ou de ministres, et de dire si elle mérite la mise en accusation. Il ne rentre nullement dans les attributions de la Chambre des députés de faire une enquête judiciaire, au sens juridique du terme, avec les pouvoirs qui devraient dans ce cas y être attachés ; en effet lorsque la Chambre décide la mise en accusation, le Sénat se trouve saisi de l'affaire, et c'est à une Commission spéciale de cette assemblée qu'est confié le soin de l'instruction ; celle-ci terminée, l'affaire est soit cloturée par un non lieu, soit portée devant le Sénat qui juge. Si donc l'instruction

judiciaire appartenait à la Chambre, on ne comprendrait pas que le Sénat fût obligé de se livrer à une nouvelle instruction. La Chambre n'a donc d'autre rôle que de provoquer l'action judiciaire de la Haute-Cour, après s'être entourée de tous les renseignements nécessaires pour décider en connaissance de cause si les faits, dont elle a connaissance, légitiment une mise en accusation devant le Sénat. L'enquête, en ce cas, n'a d'autre objet que de rassembler tous les éléments de l'affaire, d'exercer sur eux un contrôle rigoureux, de les apprécier, et d'en dégager une conclusion qui permette à la Chambre de décider si elle doit ou non décider la mise en accusation qui aura pour effet de contraindre la Haute-Cour à se prononcer judiciairement. En examinant d'ailleurs les enquêtes parlementaires au cours desquelles la question de mise en accusation s'est posée, le caractère politique de ces enquêtes se trouvera confirmé; l'esprit de parti les domine; c'est souvent la lutte du vainqueur d'aujourd'hui contre le vaincu de la veille; c'est la rançon des évolutions ou des crises politiques.

A côté de ces enquêtes politiques d'un ordre un peu spécial, et qui sont assez rares dans l'histoire parlementaire, se rangent toutes celles qui naissent du droit de contrôle dont est investi le pouvoir législatif sur l'exécutif. On peut dire que l'enquête est, outre la question et l'interpellation, un des moyens d'investigation dont dispose le pouvoir législatif pour exercer son contrôle sur le gouvernement. C'est une des caractéristiques de notre régime que le gouvernement soit responsable devant le Parlement et qu'il ne puisse demeurer à son poste qu'autant qu'il a l'appui de la majorité; si cette confiance lui est refusée, il ne peut que donner sur-le-champ sa démission en laissant à d'autres le soin de rallier les suffrages du parlement. Le droit de contrôle du législatif sur le gouvernement n'est que la conséquence nécessaire du principe de la responsa-

bilité du gouvernement devant les Chambres, et le droit d'enquête n'est qu'une des formes de ce droit de contrôle. Les Chambres doivent être tenues au courant de la politique suivie par le gouvernement, des actes par lesquels cette politique se traduit ; les questions ont pour objet d'interroger le gouvernement, les interpellations de provoquer un débat général sur un sujet précis ; les enquêtes constituent un autre procédé qui permet aux Chambres de se livrer à un examen minutieux d'une question spéciale, sur laquelle la responsabilité politique du gouvernement peut être engagée ; les investigations, auxquelles se livrera la Commission chargée de l'enquête, permettront aux Chambres de porter une appréciation sur le gouvernement, et de lui maintenir ou de lui refuser leur confiance en connaissance de cause.

Ces enquêtes politiques sont une création du régime parlementaire. Nos premières assemblées révolutionnaires avaient bien institué des Comités qui étaient en quelque sorte des Commissions d'enquête permanentes. Mais elles tenaient surtout à une conception erronée ou plutôt inexistante du principe de la séparation des pouvoirs et à une usurpation manifeste du pouvoir législatif aux dépens de l'exécutif. Un de ces Comités, fameux entre tous, le Comité de salut public, institué par la Convention, en est un exemple typique : l'Assemblée avait chargé quelques-uns de ses membres, qui formèrent le Comité de salut public, de s'entremettre auprès des administrateurs et des corps élus du pays pour obtenir d'eux tous les renseignements utiles pouvant leur permettre d'orienter à leur convenance l'action du gouvernement. C'était là une confusion de pouvoirs caractérisée ; car le Comité de salut public détenait ainsi entre ses mains le pouvoir exécutif. Le rapprochement, que l'on a parfois tenté de faire, ne peut donc apparaître que très lointain, entre ces Comités des assemblées révolutionnaires qui, sans mandat précis, se substituaient

au pouvoir exécutif plutôt qu'ils ne le contrôlaient et les Commissions d'enquête politique qui, avec un objet déterminé, restent dans les limites du contrôle parlementaire. La première en date de ces enquêtes politiques se rapporte à l'affaire Villèle en 1828; c'est à partir de la Révolution de juillet 1830, c'est-à-dire à dater du moment où s'instaure en France un régime véritablement parlementaire, sous réserve de quelques éclipses, que commence la série de ces enquêtes parlementaires d'ordre politique.

Variables suivant la forme du gouvernement, elles furent d'autant plus fréquentes et importantes que le régime politique alors en vigueur donnait plus d'autorité au pouvoir législatif et dépouillait l'exécutif de son omnipotence. Ce système de bascule s'éclaire si l'on se rappelle que l'enquête politique est née du droit de contrôle que possède le législatif sur l'exécutif. On conçoit dès lors que l'histoire de ces enquêtes soit étroitement liée à celle du régime politique, et que celui-ci ait eu sur elles une répercussion immédiate et directe. En effet, si le régime est tel que l'autorité prépondérante soit conférée au pouvoir exécutif, en ne laissant au législatif qu'un rôle effacé et de second plan, celui-ci n'a pas l'autorité suffisante, ni les moyens d'action qui lui permettent de se livrer à un contrôle minutieux des actes de son trop puissant rival. Cette situation politique se traduit par la rareté ou même l'absence d'enquête. Il en est ainsi sous le second Empire. A ce moment en effet toute la réalité du pouvoir est entre les mains de l'Empereur — choix des ministres qui ne relèvent que de lui, nomination à tous les emplois, droit de déclarer la guerre et de faire les traités, initiative des lois, nomination des membres du Conseil d'Etat et du Sénat. — Le corps législatif est réduit à l'état de fantôme, sans autre prérogative que de voter les lois, telles qu'on les lui soumet. Or, pendant cette période et parallèlement à cette toute-puissance du pouvoir exécutif qui absorbe le légis-

latif, on remarque une absence totale d'enquêtes parlementaires.

Par contre, dans les moments de crise politique, lorsque l'équilibre est suffisant entre le législatif à l'exécutif pour qu'il y ait possibilité de lutte, lorsque la bataille est ouverte entre les deux pouvoirs rivaux, une des armes dont aime à se servir le pouvoir législatif, c'est l'enquête. En 1830, ce sont les ministres de Charles X qui font l'objet d'une enquête ; en 1848, les événements de juin provoquent une mesure semblable ; au lendemain de la guerre de 1870 une enquête est poursuivie sur l'insurrection du 18 mars 1871 et sur les actes du gouvernement de la Défense nationale et de la Délégation de Tours et de Bordeaux ; de même, en 1875, le gouvernement fait l'objet des critiques de la Commission d'enquête nommée pour examiner les élections de la Nièvre et le rôle joué par le Comité de l'appel au peuple dans ces élections. En 1877, les événements du 16 mai ont leur répercussion à la Chambre qui nomme une Commission d'enquête à qui elle donne mandat de faire la lumière et de préciser les responsabilités du gouvernement.

Enfin, depuis 1887, on remarque que les scandales politiques et financiers ont pour ainsi dire toujours eu leur répercussion à la Chambre, et ont fait l'objet d'enquêtes. C'est l'affaire Wilson en 1887 ; c'est l'affaire de Panama, qui donna lieu à deux Commissions d'enquête fort mouvementées en 1892 et 1897 ; c'est ensuite la liquidation des congrégations ; c'est enfin l'affaire Rochette, qui provoqua deux enquêtes, l'une en 1910, l'autre en 1914, et qui en définitive fit naître la loi du 23 mars 1914 relative aux témoignages reçus par les Commissions d'enquête parlementaire.

De toutes les enquêtes parlementaires, ce sont ces enquêtes politiques qui sont les plus intéressantes ; ce sont elles qui ont fait le plus de bruit dans les annales

parlementaires ; et cela tient pour beaucoup tant aux événements qui les ont provoquées, crises politiques, scandales publics, politiques ou financiers, qu'aux passions politiques qu'elles ont soulevées. Ce sont elles qui nous fournissent les exemples les plus chargés d'enseignements historiques, politiques et juridiques : ce sont elles que nous nous proposons d'étudier.

DEUXIÈME PARTIE

ESSAI HISTORIQUE SUR LES DIFFÉRENTES ENQUÊTES PARLEMENTAIRES D'ORDRE POLI- TIQUE

CHAPITRE PREMIER

Enquête sur le Ministère Villèle

(14 juin 1828-21 juillet 1828.)

La première enquête qu'on relève dans l'histoire parlementaire de la France est celle qui fut nommée le 14 juin 1828 par la Chambre des députés. Comme presque toutes les enquêtes que nous nous proposons d'examiner, elle est sortie d'une crise politique ; la chute du Ministère Villèle n'ayant pas suffi à donner satisfaction à l'opposition, celle-ci demanda à une Commission d'enquête de réunir tous les éléments nécessaires pour pouvoir apprécier s'il y avait lieu d'introduire contre le Ministère déchu une procédure d'accusation.

Dans le *Moniteur universel* du 6 novembre 1827, avaient paru une série d'ordonnances : l'une réalisait ce qu'on appelait « une fournée de pairs » : elle nommait 76 nouveaux pairs ; une autre ordonnait la dissolution de la Chambre des députés, une troisième convoquait les électeurs pour les 17 et 24 novembre. Il se trouva que toutes ces mesures, auxquelles recourait le Ministère Villèle

dans l'espoir d'obtenir ainsi une majorité favorable, aboutirent au contraire au triomphe de l'opposition, au point que le Ministère dut se retirer. Le Ministère Martignac lui succéda le 5 janvier 1828. Pour beaucoup, la chute du Ministère Villèle n'était point une sanction suffisante contre les actes qu'il avait accomplis. C'est ainsi que dans la séance de la Chambre du 14 juin 1828, M. Labbey de Pompierrès vint déclarer à la tribune que la retraite des Ministres n'entraînait pas leur absolution ; il ajoutait : « (1) Si les faits que je vous présenterai vous paraissent aussi graves qu'ils le sont à mes yeux, vous n'hésitez pas à mettre en prévention des hommes qui ont conduit la France sur le bord d'un abîme ». Il faisait allusion au droit de mettre en accusation les Ministres que la Charte de 1814 conférait à la Chambre des députés. L'article 55 de la Charte lui reconnaissait, en effet, le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs qui seule avait droit de les juger. L'article 56 de cette même Charte était ainsi conçu : « Ils ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion. Des lois particulières spécifieront cette nature des délits et en détermineront la poursuite. » A la tribune, M. Labbey de Pompierrès se livra à un violent réquisitoire contre le Ministère Villèle qu'il accusait d'avoir introduit des ennemis de l'Etat dans tous les offices, d'avoir lutté contre les institutions existantes, d'avoir suspendu ou violé les lois, d'avoir fait preuve d'intolérance religieuse, d'avoir restreint les libertés, d'avoir procédé à des destitutions arbitraires, d'avoir manifesté de la colère envers les corps indociles, d'avoir été jusqu'à mépriser les Chambres. Il concluait que le Ministère Villèle était coupable de trahison tant envers l'Etat qu'envers le Prince : envers l'Etat (2)

1. Séance de la Chambre des députés du 14 juin 1828, *Moniteur universel*, 1828, p. 858.

2. *Ibid.*, page 859.

« dont cette administration a violé les lois, dont elle a attaqué successivement toutes les institutions et dont elle a sacrifié l'honneur par ses traités ; envers le Prince, dont elle a ébranlé le trône et compromis la gloire et le bonheur ».

Et comme sanction, il proposa à la Chambre d'adopter la résolution suivante : « (1) J'accuse les précédents ministres de trahison envers le Roi qu'ils ont isolé du peuple. Je les accuse de trahison envers le peuple qu'ils ont isolé de la confiance du Roi ; je les accuse d'avoir attenté à la constitution du pays et aux droits des citoyens ; je les accuse de concussion pour avoir perçu des taxes non votées et dissipé les deniers de l'Etat ».

Des protestations s'élevèrent aussitôt parmi les députés contre les deux premiers paragraphes, dont les termes semblaient établir un manque de confiance réciproque entre le peuple et le Roi. M. de Pompierrès, précisant sa pensée, déclara que l'interprétation qu'on voulait donner à sa proposition n'était point entrée un seul instant dans ses vues, et pour le prouver, il modifia le début de sa proposition : il accusait dès lors le dernier Ministère de trahison envers le Roi qu'il avait tenté d'isoler de son peuple, et de trahison envers la France qu'il avait tenté de priver de la confiance de son Roi ; il supprimait ainsi l'allusion à l'éloignement que le Roi avait manifesté pour le peuple.

La Chambre prit ce nouveau texte en considération sous la forme suivante : « La Chambre des députés accuse MM. les membres du dernier Ministère des crimes de trahison et de concussion ». Cette proposition — comme le veut la procédure parlementaire — fut renvoyée dans les bureaux pour y être examinée ; une Commission fut nommée ; son rôle consistait à proposer à la Chambre soit

1. Séance de la Chambre des députés du 14 juin 1828, *Moniteur universel*, 1828, p. 860.

de mettre en accusation les ministres, soit de refuser la mise en accusation. Et pour donner une telle opinion, elle dut procéder à une enquête sur les faits reprochés au Ministère Villèle.

Après s'être acquittée de sa mission, elle déposa un rapport sur le bureau de la Chambre. A la séance du 21 juillet 1828, M. Girod de l'Ain, rapporteur, vint défendre les conclusions de la Commission. Cette Commission avait eu une tâche très difficile. Elle n'avait aucun précédent sur lequel elle pût s'appuyer; il n'y avait pas encore eu d'enquête parlementaire, et toute jurisprudence faisait défaut. De plus, il s'agissait d'examiner une proposition particulièrement grave : de la décision de la Commission dépendait le sort du précédent Ministère. Aux difficultés de droit parlementaire venaient s'ajouter des difficultés d'ordre politique. La Commission tout d'abord — commentant l'article 13 de la Charte de 1814 qui posait en principe que la personne du roi est inviolable et sacrée, et que ses ministres sont responsables — précisa en ces termes les rôles respectifs du Roi et des ministres : « (1) Le principe
« fondamental de la Monarchie constitutionnelle est que la
« reconnaissance pour les bienfaits de l'autorité royale
« peut seule remonter jusqu'au Roi et qu'il est placé trop
« haut pour que la critique de l'administration de l'Etat
« puisse l'atteindre. C'est contre les ministres qu'elle doit
« être dirigée; ils sont responsables de la conduite des
« affaires de leurs départements, des contre-seings qui
« émanent d'eux et des mesures qu'ils conseillent. La
« prérogative royale qu'il est si essentiel de maintenir n'est
« point compromise par cette responsabilité. »

Ce principe une fois posé, qui tendait à mettre par avance à l'écart du débat la personnalité du Roi, dont les

1. Séance de la Chambre des Députés du 21 juillet 1828, *Moniteur universel*, 1828, p. 1178.

anciens ministres auraient pu tenter de faire jouer la propre responsabilité, une nouvelle difficulté juridique se présentait à la Commission ; les dispositions légales qui devaient spécifier la nature de la trahison et de la concussion, et déterminer les poursuites, et qu'annonçait l'article 56 de la Charte, n'existaient point. La Commission estima qu'en l'absence de ces dispositions légales, il appartenait aux Chambres de déterminer ces règles absentes en les puisant dans le droit commun et en les environnant de toutes les garanties que, dans l'intérêt de l'Etat et des ministres inculpés, la prudence et la justice pouvaient exiger ; de ce que la Charte donnait à la Chambre des députés le droit d'accuser les ministres et confiait leur jugement à la Chambre des pairs, la Commission conclut que, si la Chambre décidait — conformément à l'article 55 de la Charte — d'accuser les ministres, c'était à la Chambre d'adopter les formes de l'instruction, et à la Chambre des pairs de statuer sur celles de la procédure et du jugement qui sont de sa compétence. « (1) De cette juridiction constitutionnelle de la Chambre des députés — dit le rapport de la Commission — résulte indubitablement le droit, parlons mieux, l'obligation de vérifier les faits au moyen de documents et de témoignages, c'est-à-dire de procéder à une enquête. » Il est à remarquer cependant que la Commission ne fut pas armée des pouvoirs judiciaires. Elle ne procéda ni à des arrestations ni à des perquisitions. Elle se borna à demander aux ministres communication de pièces, de circulaires et de renseignements. A ces demandes, ce fut le comte de Portalis, alors garde des Sceaux, qui répondit à la Commission au nom de ses collègues et dans les termes suivants : « (2) Dépositaires

1. Séance de la Chambre des députés, 21 juillet 1828, *Moniteur universel*, 1828, page 1177.

2. Séance de la Chambre des députés du 21 juillet 1828, *Moniteur universel*, 1828, p. 1178.

« publics des documents qui intéressent le service du Roi, « le gouvernement et l'administration de l'Etat. nous « avons cru d'abord devoir examiner s'il pourrait être de « notre devoir d'en donner communication ; mais en remar- « quant l'état où est actuellement l'affaire, nous avons « pensé qu'il n'y avait pas lieu à l'examen et à la solution de « cette grave question et qu'en conséquence nous ne pour- « rions vous transmettre les pièces demandées. » En termes courtois, mais formels, les ministres opposaient ainsi un refus aux demandes de renseignements. La Commission accepta cette fin de non-recevoir. En ce qui concerne les témoins, elle décida d'entendre ceux des chefs de la Garde nationale et celles des personnes de la suite du Roi qui assistaient à la Revue du 29 avril 1827 « (1) qui, sur une « invitation à eux adressée, voudraient et pourraient lui « donner des renseignements ; que procès-verbal séparé « serait tenu des déclarations qu'ils feraient, lequel procès- « verbal, après qu'il aurait été lu au déclarant serait signé « de lui, s'il le voulait, des président et secrétaire de la « Commission et annexé au procès-verbal des délibéra- « tions ».

Les termes mêmes employés par la Commission montrent bien que la Chambre entendait procéder à son enquête dans un esprit fort différent de celui dont s'inspire une instruction judiciaire. Aucune mesure de contrainte n'était prise contre les témoins qui demeuraient absolument libres de se présenter ou non devant la Commission, d'accorder ou de refuser leur témoignage. Aussi en est-il beaucoup qui usèrent de cette faculté qui leur était expressément reconnue : le Maréchal duc de Reggio, le vicomte de Foucauld et le comte Levis s'excusèrent sous différents prétextes : le premier parce qu'il n'avait rien d'intéres-

1. Séance de la Chambre des députés du 21 juillet 1828, *Moniteur universel*, 1828, page 1178.

sant à dire à la Commission, le second parce qu'il réclamait pour comparaître devant elle un ordre des ministres de l'Intérieur et de la Guerre, le troisième enfin parce qu'il prétendait ne devoir compte qu'au Roi des faits dont il avait pu être témoin dans l'exercice de ses fonctions. La Commission se montra cette fois encore aussi docile qu'elle l'avait été devant le refus de communication des pièces opposé par les ministres. La Commission passa outre sans insister pour entendre les témoins récalcitrants, et l'on peut dire que, si parmi les témoins cités quelques-uns déposèrent, le plus grand nombre s'y refusa.

Les moyens d'investigation dont pouvait disposer la Commission se trouvaient donc fort réduits; cela ne l'empêcha point de remplir la mission qui lui avait été confiée. Elle fit sur les actes politiques du Ministère Villèle un certain nombre de constatations qu'il est intéressant de rappeler brièvement.

Le Ministère Villèle avait toléré en France la présence de jésuites qui avaient manifesté leur existence comme corporations sous les yeux protecteurs du gouvernement, par des signes et des actes extérieurs — ce qui est illégal. Des fraudes avaient été commises en 1824 et en 1827 dans un certain nombre d'élections. La censure avait été rétablie en 1824 et en 1827; ce rétablissement en 1824 ne fut dû — dit la Commission — qu'aux circonstances graves du prochain changement de règne qu'annonçait la maladie dangereuse dont le Roi Louis XVIII était atteint. Il y avait eu de la part du Ministère Villèle des destitutions arbitraires et blâmables. Il y avait eu dilapidation de la fortune publique à l'occasion de la guerre. Le conseil donné de créer 76 pairs en 1827 était contraire aux intérêts de la couronne et du pays. La conduite de l'administration pendant les troubles des 19 et 20 novembre 1827 à Paris, avait été blâmable. Plusieurs habitants de la Martinique avaient été détenus arbitrairement et déportés

illégalement au Sénégal. L'envoi au greffe de la Cour de cassation des pièces de ceux d'entre ces habitants qui s'étaient pourvus avait été illégalement retardé pendant plusieurs mois. L'arrestation du colonel Caron à Battenheim, dans la nuit du 2 juillet 1822, avait été précédée, accompagnée et suivie de faits blâmables. Concession avait été faite de certains droits et de certaines jouissances appartenant à l'Etat au profit des Chartreux de Grenoble et des Trappistes de la Meilleraie.

Après avoir fait ces constatations, la Commission se posa à propos de chaque point particulier la question suivante : Y a-t-il aux termes de la Charte, trahison ou concussion ? Et le rapport résume de la façon suivante les réponses de la Commission : « (1) Sur la question de « savoir s'il y avait trahison ou concussion aux termes de « la Charte, dans ces faits, ainsi que dans le conseil donné « de dissoudre la Garde-nationale de Paris, la majorité « de votre Commission a prononcé la négative à l'égard « des fraudes électorales de 1824, des destitutions arbitraires et blâmables et des faits relatifs aux habitants « de la Martinique, et, quant à la trahison seulement, des « concessions faites aux Chartreux et Trappistes. A l'égard « de tous les autres faits, il n'y a point eu de majorité sur « les questions de trahison ou de concussion, les voix se « sont partagées entre la négative, l'affirmative et la « demande de plus amples renseignements ou d'un plus « amplement informé ».

La Commission ne pouvait donc conclure à l'accusation des ministres : elle proposa à la Chambre « (2) de déclarer « qu'il y avait lieu à instruire sur l'accusation de trahison « et de concussion proposée contre les membres du dernier

1. Séance de la Chambre des députés, 21 juillet 1828. *Moniteur universel*, 1828, p. 1182.

2. Séance de la Chambre des députés du 21 juillet 1828. *Moniteur universel*, 1828, p. 1182.

« Ministère ». Elle reconnaissait ainsi que l'insuffisance de ses pouvoirs ne lui avait pas permis de procéder à une enquête complète, mais que les constatations qu'elle avait pu faire lui donnaient le droit de penser qu'une instruction judiciaire, avec les pouvoirs qu'elle confère, pourrait accomplir la tâche à laquelle elle n'avait pu parvenir, en raison de l'insuffisance des moyens dont elle disposait.

Mais la discussion des conclusions du rapport fut ajournée après la délibération de la loi de finances. Et après le vote du budget, la Chambre se sépara sans revenir sur cette affaire qui se trouva du même coup enterrée.

Il faut reconnaître que si cette première Commission d'enquête n'a pas abouti à un résultat, elle n'en est pas moins demeurée très scrupuleusement dans son domaine, sans empiéter sur ceux des autres pouvoirs : et elle y a eu d'autant plus de mérite que, lorsqu'elle demanda des renseignements aux ministres, ceux-ci lui répondirent par une fin de non-recevoir, que lorsqu'elle voulut entendre des témoins, ceux-ci pour la plupart se refusèrent à déposer. Sa malchance s'est poursuivie jusqu'au bout : la Chambre après avoir ajourné la discussion de son travail après le vote du budget, se sépara pleine d'ingratitude pour sa Commission, dont elle oublia de discuter le rapport. Mais cette première Commission, que M. Pierre définit très justement dans son *Traité de Droit parlementaire* « une « espèce de Commission d'enquête faisant office de Chambre « du Conseil » — c'est-à-dire de Chambre de mise en accusation — a eu une influence prépondérante sur la Commission d'enquête des ministres de Charles X — que nous allons examiner. En effet en 1830, c'est en grande partie le souvenir des difficultés rencontrées par les commissaires de 1828, qui décida la majorité à commettre une confusion de pouvoirs en confiant des attributions judiciaires à la Commission d'enquête, chargée d'examiner la proposition de mise en accusation des ministres de Charles X.

CHAPITRE II

Enquête relative à la mise en accusation des Ministres de Charles X, signataires des ordon- nances du 21 juillet 1830.

(15 août 1830-29 septembre 1830).

La Commission d'enquête nommée par la Chambre des députés pour examiner la proposition qui tendait à mettre en accusation les ministres de Charles X, le renvoi devant la Chambre des pairs de ces anciens ministres sous l'accusation de trahison, le procès qui s'engagea devant cette Assemblée législative, érigée pour la circonstance en tribunal, la condamnation finale de ces membres du gouvernement déchu, furent la sanction politique de toute une série d'événements qui se déroulèrent pendant la fin de l'année 1829 et le début de 1830, et qu'étaient déjà venues sanctionner en fait la Révolution de Juillet, et la chute de Charles X auquel Louis-Philippe avait été appelé à succéder sur le trône de France.

La Commission d'enquête relative à la mise en accusation des ministres de Charles X fut nommée par la Chambre des députés le 15 août 1830. Mais pour comprendre l'origine et la nature de cette décision, il nous paraît nécessaire de remonter le cours des événements et de nous reporter une année en arrière.

Le 8 août 1829, Charles X constituait un Ministère sous la direction du prince de Polignac. Celui-ci, dont le nom seul était impopulaire parce qu'il avait été élevé hors de

France avec les émigrés, parce que, professant des opinions anti-libérales, il avait longtemps refusé de prêter serment à la Charte, abondait par contre dans les vues du Roi. Les collaborateurs, qui lui furent adjoints dans le Ministère, étaient des Ultras parfaitement intransigeants. Cela suffit pour faire comprendre l'accueil défiant et hostile qui avait été réservé par le pays à cette combinaison. Cette situation, en soi déjà grave, s'accrut lorsque le 2 mars 1830, à l'ouverture des Chambres, Charles X prononça un discours qui souleva de véhémentes protestations :

« (1) La Charte, avait-il dit, a placé les libertés publiques « sous la sauvegarde des droits de ma couronne; ces « droits sont sacrés. Mon devoir envers mon peuple est « de les transmettre intacts à mes successeurs. Pairs de « France, députés des départements, je ne doute pas de « votre concours pour opérer le bien que je veux faire. « Vous repousserez avec mépris les perfides insinuations « que la malveillance cherche à propager. Si de coupables « manœuvres suscitaient à mon gouvernement des obstacles que je ne peux prévoir ici, que je ne veux pas « prévoir, je trouverais la force de les surmonter dans ma « résolution de maintenir la paix publique, dans la juste « confiance des Français et dans l'amour qu'ils ont toujours montré pour leur Roi. » Or, ces paroles dans la bouche du Roi étaient d'autant plus graves que la constitution du cabinet Polignac était apparue comme un défi à l'opinion publique, et que la masse profonde du pays, ainsi que ses représentants, était hostile à ce Ministère. Charles X en se déclarant prêt, à tout prix et au besoin par la force, à imposer ce Ministère, heurtait de front la volonté même de la Chambre et du pays. Ces paroles agressives, dans lesquelles on a pu trouver dans la suite

1. Séance d'ouverture des Chambres du 2 mars 1830. *Moniteur universel*, 1830, p. 245.

la préméditation des fameuses ordonnances qui ne devaient être édictées que quelques mois plus tard, furent qualifiées d'inconstitutionnelles : en effet le pouvoir royal, qui d'après les dispositions de la Charte, ne devait exercer aucune action sur la législation sans le concours des deux autres pouvoirs, se représentait lui-même décidé à surmonter seul, même par la force, les obstacles qu'on opposerait à sa volonté.

A cette déclaration, qui eut un grand retentissement, la Chambre répondit par une adresse au Roi, que rédigea M. Gauthier sous les inspirations de Royer-Collard, tous deux royalistes de vieille date : 221 Députés la votèrent. En termes très modérés, l'adresse signalait au Roi le désaccord qui existait entre le Ministère et la Chambre, et lui conseillait de façon indirecte de renvoyer les représentants de la Nation devant les électeurs. L'adresse constituait un vote de défiance formel envers le Ministère et un refus de participer au gouvernement avec lui. La réponse ne tarda point : le 29 mars 1830 le Roi prorogea jusqu'au 3 septembre la Chambre qui dut se séparer ; puis le Ministère fut remanié : les membres que l'on jugeait trop modérés furent remplacés ; enfin le 16 mai 1830, la Chambre était dissoute. C'était l'ouverture des hostilités entre le Roi et ses ministres d'un côté, le pays et la Chambre de l'autre.

De nouvelles élections eurent lieu du 23 juin au 19 juillet : mais le résultat fut contraire à celui qu'attendait le gouvernement : de 221 le nombre des membres de l'opposition passa à 270. C'est alors que Charles X, s'appuyant sur l'article 44 de la Charte de 1814 qui donnait au Roi la faculté « de faire les règlements et les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sécurité de l'Etat » signa les quatre fameuses ordonnances du 25 juillet 1830 :

Par la première, il supprimait la liberté de la presse et rétablissait pour les journaux le régime de l'autorisation préalable.

Par la seconde il prononçait la dissolution de la Chambre.

La troisième apportait des modifications à la loi électorale. Le corps électoral était réduit à environ 25.000 personnes, seuls l'impôt foncier et l'impôt personnel devant compter pour le cens.

Enfin, dans une quatrième ordonnance, Charles X fixait la date des nouvelles élections et de la convocation des Chambres.

Les deux ordonnances relatives à la presse et à la loi électorale modifiaient les lois antérieures sur ces matières : le pouvoir exécutif de sa propre autorité avait donc fait œuvre législative, en invoquant comme justification l'article 14. A ces actes que d'aucuns qualifiaient de coup d'Etat, le peuple répondit par l'émeute : ce furent les journées du 29 juillet 1830. Cette Révolution emporta le régime des Bourbons que vint remplacer la branche d'Orléans en la personne de Louis-Philippe, qui, dès son arrivée au trône, modifia la Charte de 1814, en supprimant notamment le fameux article 14.

La Révolution de juillet avait été la défaite de Charles X, et de son gouvernement. La perte du pouvoir avait été le prix de son obstination : peut-être eût-il été généreux et habile de s'en tenir à cette victoire politique. La Révolution de juillet avait eu pour conséquence un changement de dynastie. Les maîtres d'hier avaient dû se rendre : revenir sur un passé aussi rapproché n'était pas sans présenter quelque danger, et peut-on dire que c'était faire œuvre utile ? Mais les haines politiques sont tenaces et les vainqueurs se décident difficilement à laisser en repos le parti vaincu une fois que le succès définitif est acquis. La mise en accusation et le procès des ministres de Charles X en sont une preuve.

L'ouverture des Chambres, après les journées de juillet, eut lieu le 3 août 1830 ; et dès le 6, M. Eusèbe Salverte déposait une proposition qui tendait à accuser de tra-

hison les ministres signataires du rapport au Roi et des ordonnances du 25 juillet 1830. Dans la séance du 13 août il développa sa proposition. Il rappela les paroles inconstitutionnelles prononcées par Charles X à l'ouverture des Chambres le 2 mars 1830, la violation de la Charte que constituaient les ordonnances édictées en vertu de l'article 14 ; il dénonçait en termes énergiques le système de corruption électorale que le gouvernement employait sur les électeurs pour fausser à son profit les résultats. Enfin il accusait le Ministère Polignac d'avoir sollicité l'appui des gouvernements étrangers pour assurer le succès de ses projets coupables. A l'unanimité cette proposition de M. Salvette fut prise en considération. La procédure parlementaire voulait que cette proposition fût renvoyée à l'examen d'une Commission qui devait donner son avis à la Chambre et lui proposer soit d'adopter soit de rejeter la mise en accusation.

Cette Commission fut effectivement nommée, mais le 18 août 1830, M. Bérenger vint devant la Chambre pour solliciter pour la Commission, dont il était le rapporteur, l'attribution de tous les pouvoirs appartenant aux juges d'instruction et aux Chambres du Conseil. Cette demande était particulièrement délicate et elle retint assez longtemps l'attention de la Chambre qui entendit de nombreux orateurs. Deux opinions se trouvaient en présence :

D'une part on invoquait l'article 55 de la Charte qui donnait à la Chambre des députés le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs « qui seule a celui de les juger » et l'on insistait sur ces derniers termes. Or, disait-on, si l'on donne à la Commission les pouvoirs qu'elle réclame, elle rendra un arrêt de mise en accusation, ou un arrêt d'acquiescement. D'une façon comme de l'autre la Chambre sera un véritable juge — ce qui est contraire à la Charte — et l'on concluait au rejet de la proposition. C'est cette thèse que M. Persil vint défendre

à la tribune le 20 août 1830. Il montrait quelles conséquences découleraient de l'adoption du texte de M. Salverte ; il déclarait : (1) « Ce serait alors un véritable jugement et « par suite un empiètement sur les droits de la Chambre « des pairs... Ce qui appartient à la Chambre des députés, « c'est le droit d'accuser, dans le sens où l'on dit que le « Ministère public accuse, c'est-à-dire de dénoncer les « ministres inculpés de trahison ou de concussion, de les « traduire devant l'autorité qui doit les juger et de faire « directement ou par des commissaires délégués les « demandes et réquisitions convenables pour parvenir à « la découverte de la vérité et à la punition des coupables ».

Mais d'autre part la thèse de la Commission trouvait des défenseurs : « (2) Comment pourrait-on — disait un des orateurs, M. Thil — dénier à la Commission le droit d'agir « comme un juge d'instruction ? Puisque, d'après la Charte, « la Chambre peut accuser les ministres, elle a incontestablement le droit de rechercher les preuves, d'en former « un faisceau lumineux afin que son accusation repose « sur des bases en quelque sorte inébranlables ».

Le rapporteur de la Commission, M. Bérenger, lui aussi appuya la demande de la Commission : « (3) Où « seraient, disait-il, la justice et le droit sacré de la défense, « si un prévenu, par cela seul qu'il est ministre pouvait se « voir traduit en jugement sans avoir été entendu, sans « même que l'on eût recueilli aucun témoignage, aucun « indice judiciaire sur les présomptions existant contre lui ? « Où serait d'autre part la dignité de la Chambre et le droit « que la Charte lui attribue, si au lieu du rôle puissant

1. Séance de la Ch. des députés, 20 août 1830. *Moniteur universel*, 1830, p. 937.

2. *Ibid.*, p. 937.

3. *Ibid.*, p. 939.

« d'accusateur, elle était réduite au rôle subalterne de partie plaignante, si, au lieu de l'action publique elle n'avait plus pour ainsi dire qu'une action privée à exercer devant la Cour des pairs ».

Enfin M. Dupin aîné vint soutenir la même théorie : « (1) L'accusation et le jugement sont deux choses distinctes — déclarait-il — qui appartiennent, l'accusation à la Chambre des députés, le jugement à la Chambre des pairs ; mais personne ne contestera que l'une comme l'autre exigent qu'on ne se décide qu'en connaissance de cause. Si celui qui peut condamner ou absoudre ne doit le faire qu'après s'être parfaitement éclairé, celui qui est chargé seulement d'accuser n'en est pas moins obligé de procéder à des recherches et à des enquêtes, pour mettre sa conscience en sûreté ».

Ainsi, suivant qu'on adoptait l'une ou l'autre de ces argumentations, on admettait ou bien que les termes « accuser » et « traduire » contenus dans l'article 55 signifiaient dénoncer, porter plainte, poursuivre — auquel cas des indices, des présomptions graves suffisaient — ou bien au contraire ces expressions étaient prises d'une façon absolue : on devait procéder, contre les ministres qu'on accusait, comme le pouvoir judiciaire aurait agi envers de simples particuliers : on devait entendre des témoins, procéder à des interrogatoires, poursuivre des investigations dans les dépôts publics, décerner des mandats d'amener de dépôt, d'arrêt, user de la contrainte par corps, en un mot entamer une procédure judiciaire complète.

Ce fut la demande de la commission qui fut adoptée par la Chambre, le 20 août 1830, par 186 voix contre 93, et la Commission fut autorisée à exercer tous les pouvoirs appartenant aux juges d'instruction et aux Chambres du Conseil.

1. Séance de la Ch. des députés du 20 août 1830. *Moniteur universel*, 1830, p. 938.

Armée des pouvoirs que la Chambre lui avait conférés, la Commission procéda à son enquête et déposa son rapport, que M. Béranger vint soutenir devant la Chambre comme rapporteur, le 23 septembre 1830. Il commença par rendre compte de l'usage qu'avait fait la Commission des pouvoirs judiciaires à elle conférés : il dressa le bilan des actes judiciaires accomplis sur l'initiative de la Commission et la condamnation la plus grave qu'on puisse porter contre une telle confusion de pouvoirs découle du discours même du rapporteur à qui nous laissons la parole :

« Ils (1) — les pouvoirs judiciaires — lui étaient nécessaires, autant peut-être pour régulariser la détention de
 « ceux des ex-ministres qui avaient été arrêtés sur la
 « clameur publique, que pour fixer, par le concours de
 « leurs déclarations et des témoignages le véritable point de
 « vue sous lequel cette accusation doit être envisagée. Une
 « instruction a donc été commencée. Quatre des ex-ministres,
 « détenus à Tours et Saint-Lô ont été transférés à Vin-
 « cennes en vertu des mandats d'amener décernés par la
 « Commission, ils ont été interrogés aussitôt, et sur-le-
 « champ ces mandats ont été convertis en mandats de
 « dépôt, des témoins ont été entendus ; les pièces qui pou-
 « vaient servir d'éléments à l'accusation ont été demandées
 « aux divers Ministères et examinées avec un soin scrupu-
 « leux ; partout les ordres ou les mandats de la Commission
 « exécutés par les huissiers de la Chambre ont trouvé obéis-
 « sance. Cette première instruction qui établit et consacre
 « ces droits a également eu pour objet le besoin de vous
 « éclairer et celui d'offrir à la défense toute la latitude
 « qu'elle a le droit de réclamer ». N'est-ce pas là le langage
 d'un juge d'instruction qui établirait un rapport pour la
 Chancellerie ? La Commission délivre des mandats d'ame-

1. Séance de la Ch. des députés, 23 septembre 1830. *Moniteur universel*,
 p. 1147.

ner, convertis ensuite en mandats de dépôt, entend des témoins. Il suffit de se souvenir que ceux qui procèdent à cette instruction, avec des pouvoirs si inquiétants pour la liberté individuelle, ne sont que les membres élus de la Chambre des députés, pour comprendre tout le danger qu'il y a à donner des pouvoirs judiciaires à une Commission d'enquête parlementaire.

Après avoir montré à la Chambre dans quelle mesure la Commission avait fait usage des pouvoirs judiciaires, M. Béranger exposa les constatations tant historiques que politiques que la Commission avait été amenée à faire au cours de ses investigations, et qu'on peut ainsi résumer :

Depuis longtemps le projet de contre-révolution, qui avait reçu son exécution dans les Journées de juillet 1830, avait été étudié, notamment depuis l'avènement de Charles X au trône ; le Ministère du 8 août — c'est-à-dire le Ministère Polignac — avait été spécialement formé dans le but d'accomplir les desseins que le gouvernement se proposait. Le Ministère, dont le prince de Polignac était le chef dirigeant, avait concerté un plan de violences et de menaces pour obtenir des élections favorables à ses vues. Cette tentative n'ayant pas produit le résultat attendu, le prince de Polignac se décida à faire prononcer par le Roi la dissolution de la Chambre avant qu'elle fût assemblée — ce qui était aux yeux de la Commission casser inconstitutionnellement les opérations des collèges : par des ordonnances royales, il changea le système électoral établi par des lois et la législation sur la presse périodique, ce qui était — toujours d'après la Commission — violer la Charte constitutionnelle, troubler la paix intérieure du pays, provoquer les citoyens à la guerre civile ; la Commission déclare en outre que le prince de Polignac avait répandu des sommes considérables pour animer les soldats contre le peuple, et s'était fait le provocateur des journées d'émeute en donnant au duc de Raguse le com-

mandement de la première division militaire, en mettant Paris en état de siège, et en usant de la force armée contre le peuple, avant toute provocation.

Des constatations, la Commission passait aux conclusions : elle proposait à la Chambre une résolution par laquelle elle lui demandait de déclarer que la Chambre des députés accusait de trahison MM. de Polignac, de Peyronnet, de Chantelauze, de Guernon-Ranville, d'Haussey, Capelle et de Montbel, ex-ministres, signataires des ordonnances du 25 juillet, d'abord pour avoir abusé de leur pouvoir afin de fausser les élections et de priver les citoyens du libre exercice de leurs droits civiques, en second lieu pour avoir changé arbitrairement et violemment des institutions du royaume, puis pour s'être rendus coupables d'un complot attentatoire à la sûreté intérieure de l'Etat et enfin pour avoir excité la guerre civile en armant ou portant les citoyens à s'armer les uns contre les autres, et porté la dévastation et le massacre dans la capitale et dans plusieurs autres communes ; crimes prévus — ajoutait la Commission — par l'article 56 de la Charte de 1814 et par les articles 91, 109, 110, 123, et 125 du Code pénal. La Commission proposait en outre à la Chambre de dire qu'elle traduisait MM. de Polignac, de Peyronnet, de Chantelauze, de Guernon-Ranville, d'Haussey, Capelle et de Montbel devant la Chambre des pairs.

En dernier lieu, la Commission demandait que trois commissaires fussent nommés par elle au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages au sein de la Chambre des députés pour faire, en son nom, toutes les réquisitions nécessaires, suivre, soutenir et mettre à fin l'accusation devant la Chambre des pairs, à qui la présente résolution et toutes les pièces de la procédure devaient être immédiatement adressées.

La discussion des conclusions du rapport s'ouvrit le 27 septembre 1830. M. Gaëtan de La Rochefoucauld sou-

tint qu'il n'y avait à retenir des accusations portées contre les anciens ministres, que l'abus de pouvoir dont ils s'étaient rendus coupables pour fausser les élections et priver les citoyens du libre exercice de leurs droits civiques, et le fait d'avoir menacé et destitué des fonctionnaires en raison de leur opinion et par suite d'un plan concerté dans plusieurs départements du royaume. Il rejetait le reste des accusations estimant que Charles X avait été chassé du trône et banni de son pays pour les ordonnances qu'avaient signées ses ministres. Et l'argument n'était pas sans originalité : car, si la Charte déclarait le Roi irresponsable, la Révolution de juillet ne l'avait pas tenu pour tel, en le chassant du trône. Or la cause de tous ces bouleversements, c'étaient les ordonnances, c'était donc que le procès des ordonnances avait déjà été fait — disait l'orateur : la guerre a prononcé, le jugement a donc été rendu. En un mot il y a chose jugée : on ne peut revenir sur ces mêmes faits, déjà appréciés, pour établir une nouvelle accusation, et cette fois contre les ministres.

Ce fut ensuite M. Berryer qui vint combattre la proposition d'accusation, en se plaçant à un point de vue exclusivement politique : il se bornait à implorer la clémence et la générosité du parti qui était sorti vainqueur de la Révolution de juillet : « (1) Aujourd'hui une nouvelle et complète « révolution s'est opérée au milieu de nous ; le peuple en com-
« battant a tiré une éclatante vengeance de ceux qui régnaient
« sur lui ; tous les pouvoirs de la société sont passés aux mains
« du parti contraire ; les opinions attaquées triomphent,
« les intérêts blessés dominent et vous penseriez qu'il y
« aurait dignité, mesure, liberté, garantie et justice dans les
« rigueurs exercées désormais contre les auteurs des actes
« politiques qui ont précédé cet immense changement ! »

1. Séance de la Chambre des députés 27 septembre 1830. *Moniteur universel*, 1830, p. 1.175.

Mais il n'y avait pas que le côté politique qui préoccupât les membres de la Chambre. Il y avait aussi une question juridique que certains voyaient et cherchaient à résoudre : l'article 56 de la Charte déclarait que les ministres ne pouvaient être accusés que pour faits de trahison ou de concussion. Et cet article ajoutait : « Des lois particulières « spécifieront cette nature des délits et en détermineront « la poursuite ». Or ces textes particuliers, qu'annonçait l'article de la Charte, n'existaient pas. Que fallait-il conclure ? Sous prétexte que les lois particulières promises n'étaient pas nées, fallait-il en déduire que le début de l'article 56 de la Charte tombait lui aussi, et que la Chambre se trouvait dans l'impossibilité d'accuser les ministres sous la qualification générique de trahison ou de concussion ? Ou bien, en l'absence de textes précis, pouvait-on maintenir pour la Chambre le droit d'accusation des ministres, à la condition que les faits à eux reprochés rentrassent bien dans la catégorie des faits de trahison et de concussion tels qu'elle les entendrait ?

C'est la première opinion que traduisait un amendement déposé par M. Villemain. Celui-ci demandait à la Chambre de dire qu'elle accusait les ministres de Charles X de trahison, et qu'en conséquence elle les traduisait devant la Chambre des pairs ; il rejetait ainsi toutes les qualifications prévues par le Code pénal et que retenait la Commission dans les conclusions.

M. His combattit cet amendement et fit valoir à ce propos des arguments intéressants ; « (1) Si cet amende-
« ment était adopté, dit-il, il faut voir si la trahison
« peut constituer un délit ou un crime. La trahison est
« déclarée par la Charte un crime qui sera spécifié par
« des lois particulières. Ces lois ne sont pas intervenues ;

1. Séance de la Chambre des députés 27 septembre 1830. *Moniteur universel*, 1830, p. 1.180.

« restent alors les lois générales, le Code pénal. Vous ne
 « trouverez dans le Code pénal aucune loi, aucun article
 « qui punisse la trahison. En vertu de quelle loi la Chambre
 « des pairs appliquera-t-elle une peine au crime dont
 « vous allez accuser les ministres ? Aucune : et dès lors
 « l'accusation sera illusoire. Il faut donc nécessairement
 « que vous spécifiiez le délit et que vous adoptiez la réso-
 « lution de la Commission dans laquelle sont compris des
 « crimes prévus dans votre Code pénal. Sans cela vous
 « n'auriez jamais l'application de la peine et absoudriez
 « ainsi les ministres que vous voulez accuser. Il faut donc
 « que l'amendement de M. Villemain soit rejeté et adop-
 « ter la résolution de la Commission si on ne veut rendre
 « illusoire l'accusation portée contre les ministres ».

Ce fut ensuite M. Mauguin qui vint défendre et appuyer les termes de la résolution proposée par la Commission :
 « (1) Pour conserver le principe politique, dit-il, elle (la
 « Commission) a dit d'abord : la Chambre des députés
 « accuse les ministres de trahison. Elle les accuse de
 « trahison pour avoir violemment et arbitrairement changé
 « les institutions de l'Etat, et ce fait n'est constitué crime
 « que par la Charte de 1814. Voilà donc le principe poli-
 « tique. Puis pour parer à ce que la Chambre des pairs
 « pourra juger, ce que nous ignorons puisque c'est à venir,
 « la Commission a placé au-dessus de ce chef principal les
 « chefs légaux, si je puis parler ainsi : elle a alors appliqué
 « les articles du Code pénal. Maintenant retranchez les
 « articles du Code pénal, bornez-vous au mot de trahison,
 « et vous vous livrez à la pensée de la Chambre des pairs
 « qui pourra croire que la trahison n'est pas un crime ».

Après ces explications, l'amendement proposé par M. Villemain fut rejeté à une forte majorité composée de

1. Séance de la Chambre des députés 27 septembre 1830. *Moniteur universel*, 1830, p. 1.180.

la gauche, du centre gauche, et d'une partie du centre droit.

Avant de passer au vote sur la résolution, une discussion s'engagea sur la manière dont on allait voter. Après la clôture de la discussion générale, le Président déclara que l'on allait mettre en discussion chaque chef d'accusation, sur lequel on voterait par assis et levé ; puis qu'on procéderait à autant de scrutins secrets qu'il y avait de prévenus sur la question du renvoi devant la Chambre des pairs. M. de Tracy et M. le Général Demarçay contestèrent cette façon d'agir et M. Persil monta à la tribune poser la question avec précision :

« Il faut, dit-il (1), que vous prononciez comme le ferait
 « une véritable Chambre d'accusation. Si vous faisiez par-
 « tie d'une Chambre d'accusation et que vous eussiez à
 « décider sur le sort de sept prévenus sur plusieurs chefs,
 « que feriez-vous ? Auriez-vous la prétention de décider
 « en masse sur leur sort ? Les considéreriez-vous comme
 « solidairement accusables ? Une telle solution est tout à
 « fait impossible ; car je suppose que M. de Polignac soit
 « jugé par moi coupable et que M. de Peyronnet ne me
 « paraisse pas dans la même situation, comment devrai-
 « je faire si je n'ai qu'une boule ?... Qu'arriverait-il si la
 « Chambre décidait de ne faire qu'un seul scrutin, dans le
 « cas où l'un des ex-ministres dirait qu'il a signé comme
 « contraint et forcé ?... J'ai dit et je le répète qu'il est
 « impossible de renvoyer en masse sept individus en accu-
 « sation. Cela ne s'est jamais vu ; la raison, la justice, la
 « conscience le repoussent également. »

Et ce fut la votation — telle que l'avait indiquée le Président — qui fut adoptée : vote séparé par assis et levé sur chaque chef d'accusation, puis scrutin secret sur l'ensemble de l'accusation concernant chaque ministre.

1. Séance de la Chambre des députés 27 septembre 1830. *Moniteur universel*, 1830, p. 1.178 et suivantes.

L'ensemble des conclusions de la Commission contre M. de Polignac fut adopté par 244 voix contre 47 ; contre M. de Peyronnet, par 232 voix contre 54 ; contre M. de Chantelauze, par 222 voix contre 75 ; contre M. Guernon-Ranville, par 215 voix contre 74 ; contre M. d'Haussey, par 213 voix contre 66 ; contre M. Capelle par 202 voix contre 61 ; et contre M. de Montbel, par 187 voix contre 69.

Puis dans sa séance du 29 septembre 1830, la Chambre des députés nomma parmi ses membres les trois commissaires chargés de soutenir l'accusation devant la Chambre des pairs : ce furent MM. Béranger, Persil et Matier de Montjau ; le 1^{er} octobre, la Chambre des députés transmettait sa résolution à la Chambre des pairs par un message et celle-ci se réunit le 4 octobre en Cour de Justice. Le rôle tenu par la Commission d'enquête que nous nous sommes proposé d'examiner se trouva ainsi terminé, et c'est alors que commença le procès des ministres devant la Chambre des pairs.

En résumé, la Commission d'enquête chargée de se prononcer sur la mise en accusation des ministres de Charles X nous fournit l'exemple remarquable d'une Commission d'enquête nommée par la Chambre des députés et investie de pouvoirs judiciaires. En 1848 et en 1871, comme nous le verrons, des Commissions d'enquête ont usé des pouvoirs judiciaires. Mais les Assemblées qui ont accordé ces pouvoirs à leurs Commissions étaient des Assemblées constituantes, qui détenaient entre leurs mains l'ensemble du pouvoir législatif et dont le pouvoir exécutif n'était qu'une délégation. En 1830 il en fut autrement : le pouvoir législatif appartenait à la Chambre des députés et à la Chambre des pairs, et c'est la Chambre des députés, qui, seule, sans le concours de la Chambre des pairs, s'est attribuée le droit de procéder à une véritable instruction judiciaire, avec tous les pouvoirs dont aurait usé un juge d'instruction. Il est difficile de concevoir une confusion de pouvoirs plus

manifeste, un empiétement plus net du pouvoir législatif sur le domaine du pouvoir judiciaire. L'ardeur des passions politiques après une Révolution qui a abouti à un changement de gouvernement peut seule expliquer ce mépris des principes juridiques. Son résultat fut la mise en accusation devant la Chambre des pairs des anciens ministres de Charles X. Le changement de dynastie n'avait pas suffi à apaiser les rancunes politiques ; les membres du Ministère Polignac furent rendus responsables du régime déchu. La Chambre s'érigea en justicière, et n'hésita pas, pour tirer vengeance de ses ennemis de la veille, à s'arroger pour la circonstance des pouvoirs judiciaires. Cette simple constatation entraîne sa condamnation.

CHAPITRE III

Enquête sur le déficit Kessner

(1^{er} février 1832-12 avril 1833.)

A la différence des deux précédentes Commissions d'enquête de 1828 et de 1830, qui avaient pour objet d'examiner des propositions de mise en accusation dirigées contre d'anciens ministres, celle de 1832, relative au « déficit Kessner » eut pour mission de rechercher les mesures à prendre pour éviter à l'avenir des détournements auxquels s'était livré un caissier du Trésor sur les fonds qu'il maniait et aussi — et ce fut là son objectif principal — d'apprécier la responsabilité du baron Louis, ministre des Finances, et supérieur hiérarchique du caissier infidèle.

L'histoire de cette Commission est intéressante à deux points de vue : tout d'abord, c'est la première fois qu'une Chambre se reconnaît le droit de procéder à une enquête pour apprécier la responsabilité d'un ministre, en dehors des formes constitutionnelles prévues par la Charte et consistant dans la mise en accusation devant la Chambre des pairs. Le second caractère particulier de cette enquête, est qu'elle fut menée parallèlement à une enquête judiciaire, sans qu'on ait eu à relever aucune confusion de pouvoirs.

L'origine de cette Commission d'enquête fut la disparition, le 8 janvier, de M. Kessner, caissier principal de la Caisse centrale du Trésor, qui laissait un déficit très important. Cet événement souleva dans le public une très vive émotion qui se traduisit le 31 janvier 1832 par l'intervention

à la tribune de la Chambre de M. Lempereur qui demanda à ses collègues de nommer une Commission d'enquête pour examiner le mode de comptabilité existant pour la Caisse centrale du Trésor, et pour donner son opinion sur la question de savoir si cette comptabilité offrait des moyens de contrôle et de vérification suffisants pour garantir les intérêts de l'Etat. Et, se défendant par avance contre tout reproche de confusion de pouvoirs que sa proposition aurait pu susciter, l'orateur s'exprimait en ces termes : « (1) Je n'imagine pas que l'on cherche à « repousser la nomination d'une Commission d'enquête pour « le cas où je la propose aujourd'hui comme un empiétement sur la prérogative royale : il ne s'agit point de la « part de la Chambre de donner des règles d'administration, de faire ce qui est réservé au pouvoir administratif, « mais purement et simplement de constater si la Caisse « centrale a toujours été administrée comme elle doit « l'être d'après les ordonnances royales régulatrices de « cette administration. »

Un autre député, M. Laurence, soumit à la Chambre une autre proposition dans laquelle il demandait aussi la nomination d'une Commission d'enquête, chargée de vérifier le déficit existant dans la Caisse du Trésor et à qui il désirait que fût confié en outre le soin de rechercher les causes de ce déficit et d'apprécier les responsabilités de ceux qui avaient pu jouer dans cette affaire un rôle quelconque « (2) sauf à être statué, — ajoutait le texte de la proposition « — sur la responsabilité du ministre des Finances lors de « la discussion de la loi des comptes de l'exercice auquel « le déficit appartient ».

Au nom du Gouvernement, M. Casimir Périer, président du Conseil, vint déclarer qu'il reconnaissait la légalité

1. Séance de la Chambre des députés, 31 janvier 1832. *Moniteur universel* 1832, p. 314.

2. *Ibid.*

de la Commission dont on réclamait la nomination, mais sous réserve que cette Commission ne pût que proposer des mesures administratives pour corriger les abus qu'elle constaterait. De telles mesures ne pourraient être que de la compétence du gouvernement à qui M. Casimir Périer déclarait qu'on ne pouvait les imposer.

Sous le bénéfice de cette remarque, le gouvernement s'associait aux propositions soumises à la Chambre, et toutes deux, à l'unanimité furent prises en considération, et renvoyées devant une même commission. Odilon Barrot fut chargé de faire immédiatement un rapport : revenu devant la Chambre, il conclut à la réunion des deux propositions en une seule et il soumit une résolution qui fut adoptée à l'unanimité le 4^{er} février 1832, malgré le discours de M. Gaëtan de La Rochefoucauld qui contesta à la Chambre le droit de faire une enquête qui ne pouvait, disait-il, que consister en une recherche par voie de justice.

Par la résolution qu'elle adoptait, la Chambre décidait de former dans son sein une Commission chargée de faire — après enquête — un rapport sur le déficit annoncé comme existant dans la caisse centrale du Trésor par suite de malversations dont le Caissier avait pu se rendre coupable, sur les causes de ce déficit et les cas de responsabilité qui pourraient en résulter : de plus cette Commission avait mission de proposer ses vues à la Chambre sur les moyens de contrôle et de vérification propres à sauvegarder à l'avenir les intérêts de l'Etat.

Cette Commission prit communication au Ministère des Finances de tous les documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission : elle interrogea des fonctionnaires de divers ordres, et des personnes étrangères à l'administration, sans jamais leur imposer le serment des témoins ; aucune disposition ne réglementait les modes d'exécution de cette Commission, mais les témoins cités comparurent, et aucune difficulté ne surgit de ce côté. Dans la séance d

10 avril 1832 le rapporteur de la Commission, M. Martin (du Nord) vint rendre compte à la Chambre des travaux de la Commission. Dans ce rapport se trouve tout d'abord l'historique de ce que l'on peut appeler « l'affaire Kessner » :

Une ordonnance de 19 décembre 1821, contresignée du ministre des Finances d'alors, M. de Villèle, appelait Kessner aux fonctions de Caissier central du Trésor, et fixait le montant du cautionnement qu'il devait fournir à 120.000 francs en argent et à 25.000 francs de rentes. Kessner fut installé comme caissier central sans avoir jamais versé ce cautionnement. Au mois de janvier 1832, le ministre des Finances, le Baron Louis, avait ordonné la vérification de la Caisse centrale du Trésor par des inspecteurs généraux ; ce contrôle eut pour effet une tentative de suicide de la part du caissier central Kessner, qui, renonçant ensuite à ses projets de mort violente, disparut le 8 janvier 1832 : la vérification des inspecteurs permit de constater qu'il laissait un déficit très important, évalué à ce moment à environ 6 millions de francs. Une procédure criminelle par contumace fut dirigée contre Kessner, qui fut renvoyé devant la Cour d'assises par un arrêt de la chambre des mises en accusation du 16 mars 1832, sous l'accusation d'avoir, en sa qualité de caissier central, détourné à son profit personnel des sommes appartenant au Trésor ; et postérieurement à la discussion de ce rapport, le 8 août 1832, la Cour d'assises rendit un arrêt de contumace qui condamnait Kessner à dix ans de travaux forcés, à l'exposition, à 1 million d'amende, et à la restitution à l'Etat de 4.500.000 francs, somme à laquelle la Cour avait évalué le déficit. Grâce aux vérifications auxquelles avait procédé la Commission, celle-ci constata que grâce aux mesures conservatoires prises sur les biens personnels de Kessner, les recouvrements pourraient s'élever à près de 1.750.000 francs, ce qui portait la perte effective éprouvée par le Trésor à environ 4 millions et demi.

D'autre part ses dettes personnelles s'élevaient — aux dires de la Commission — à environ 3 millions de francs. Toutes ces sommes englouties étaient la conséquence de pertes subies par lui à la Bourse.

Ces constatations faites, la Commission passa à la recherche des responsabilités et elle en vint à se demander si la perte éprouvée par le Trésor pouvait entraîner la responsabilité du ministre des Finances. Et très nettement la Commission répondit négativement : « (1) Votre Commission a pensé à l'unanimité, dit M. Martin (du Nord) dans son rapport, qu'il devait être à l'abri de toute recherche à cet égard. Nous l'avons déjà dit, et vous le penserez avec nous : la négligence, l'imprudence ou la fraude, tels sont les éléments de la responsabilité : mais ni l'un ni l'autre de ces reproches ne saurait être adressé au ministre. »

Mais la Commission ne s'en tint pas là, et remontant dans le passé, elle apprécia la responsabilité du ministre des Finances, M. de Villèle, qui avait contresigné l'ordonnance de 1821 nommant Kessner. C'était ce ministre qui avait provoqué cette ordonnance, c'est à lui que l'exécution en avait été confiée, et c'est lui que la Commission rendait responsable d'avoir, par son silence, toléré que la principale disposition, consistant dans le dépôt d'un cautionnement en rentes, fût méconnue et violée. Et la Commission n'hésitait pas à déclarer « (2) que M. de Villèle avait outrepassé ses pouvoirs. » D'ailleurs cette appréciation sévère était quelque peu tempérée par la suite des développements, la Commission estimant que la tolérance du ministre s'expliquait par ce fait que le cautionnement était trop élevé et hors de proportion avec

1. Séance de la Chambre des députés, 10 avril 1832. *Moniteur universel*, 1832, p. 1040.

2. *Ibid.*, p. 1040.

les appointements du caissier qui n'étaient que de 15.000 fr. Mais examinant plus en détail le rôle du baron Louis, la Commission déclara que ni expressément ni tacitement ce ministre n'avait toléré l'emploi des fonds du Trésor à des opérations de Bourse. Seulement elle trouva regrettable qu'il n'ait pas pris de suite les mesures qui devaient éclairer l'administration dès qu'il eut connaissance de l'arrêt de la Cour des comptes du 15 décembre 1831, qui signalait une différence de 138.735 fr. 40 ; qu'il ait consenti, dans l'espoir de voir réintégrer au Trésor la somme détournée, à recevoir les amis de Kessner qui voulaient désintéresser le Trésor, et qu'ainsi il ait imprudemment retardé les poursuites. La Commission pensa que le devoir rigoureux du ministre aurait été de poursuivre avec toute la sévérité des lois l'arrestation de Kessner. Cependant, malgré ces constatations, et en raison des services rendus par le baron Louis à son pays, la Commission demanda à la Chambre de s'associer à elle en ne formulant pas de blâme envers lui. En terminant, la Commission indiquait certains moyens de contrôle et de vérification propres à garantir désormais les intérêts du Trésor. Ce faisant, la Commission tint à se défendre contre tout reproche qu'on aurait pu lui adresser de vouloir empiéter sur le domaine de l'administration, aussi s'explique-t-elle ainsi : « (1) En vous pré-

« sentant ces vues, l'intention de votre Commission n'a été

« ni de vous soumettre aucune mesure, ni de vous pro-

« poser de faire au Ministère aucune indication précise sur

« celles qu'il conviendrait de prendre. Au ministre seul

« appartient le droit d'administrer, c'est sur lui seul que

« doit porter l'obligation de juger ce qu'il peut faire pour

« la parfaite sécurité du Trésor. La Chambre en s'immis-

« çant dans des actes qui doivent lui rester étrangers, et

1. Séance de la Ch. des députés, 10 avril 1832, *Moniteur universel*, 1832, p. 1041.

« plus encore en les prescrivant, assumerait sur elle une
 « part de responsabilité, et dans un gouvernement cons-
 « titutionnel bien organisé, les Ministres seuls doivent
 « encourir la responsabilité des mesures d'administration
 « qui seraient insuffisantes ou incomplètes. »

Ces conclusions, que le rapport demandait à la Chambre d'adopter, ne furent pas même discutées à ce moment. En effet, après la lecture du rapport faite par M. Martin (du Nord), la Chambre fixa la discussion après le budget des recettes. Or, après le vote du budget, et avant d'avoir eu le temps de discuter ce rapport, la Chambre se sépara le 25 avril.

Mais le 5 janvier 1833, M. Salverte revint à la charge et demanda qu'une nouvelle Commission fût nommée pour apprécier les responsabilités engagées à propos du déficit Kessner. A cette demande, le 7 janvier, M. Martin (du Nord) déclara à la Chambre qu'une loi avait été présentée à la Chambre des pairs relativement aux forme et contrôle des récépissés et des titres qui engagent le Trésor public, que le ministre des Finances avait donc proposé les mesures que la Commission de 1832 avait conseillées au gouvernement. Et M. Martin disait pour conclure : « (1) Il « ne reste donc que la question de responsabilité ». Et il proposait que, d'après le rapport déposé en avril 1832, la Chambre discutât cette question. Mais la clôture de la session pour certains s'opposait à ce procédé et M. Réalier-Dumas prétendit que la Chambre — du fait de la clôture de la session — se trouvait dans l'état où elle était avant la nomination de la Commission, que la nomination d'une nouvelle Commission s'imposait donc.

La proposition de M. Salverte fut prise en considération et renvoyée à l'examen d'une Commission qui chargea

1. Séance de la Ch. des députés, 7 janvier 1833, *Moniteur universel*, 1833, p. 47.

M. Martin (du Nord) de faire le rapport. Et le 12 janvier 1833 il proposa à la Chambre de nommer une nouvelle Commission chargée d'examiner les documents recueillis par la Commission de 1832, et tous autres qu'elle jugerait nécessaires et de soumettre à la Chambre une résolution au sujet du préjudice porté au Trésor par la soustraction de fonds commise par Kessner, au sujet de sa disparition, ainsi que de la responsabilité qui pouvait en être la conséquence.

Cette seconde Commission remplit la mission que la Chambre lui avait confiée, et ce fut M. Martin (du Nord) qui rédigea le rapport qu'il soumit à la Chambre le 23 mars 1833. Dans ce second rapport, la question de responsabilité fut seule envisagée. La Commission déclara d'abord qu'on ne peut légitimement faire reproche de négligence au baron Louis, ministre des Finances, pour la non exécution de l'ordonnance du 19 décembre 1821 qui prévoyait le dépôt par le caissier central d'un cautionnement en rentes, que Kessner ne déposa jamais. « (1) Le « ministre n'a pu supposer en 1831, dit la Commission, « l'inexécution d'une obligation qui remontait à plus de « neuf ans. »

Aux yeux de la Commission, le baron Louis n'avait jamais eu connaissance que des sommes reçues par Kessner n'eussent été portées sur les registres que longtemps après ; les investigations, auxquelles se livra la Commission, lui permirent de dire que différentes dispositions relatives au contrôle — contenues dans une ordonnance de 1817 — n'avaient pas été exigées par le baron Louis pour la régularisation des paiements par anticipation, autorisés pour l'emprunt de 120 millions de 1831. La Commission ajoute que si ces dispositions avaient été prises, Kessner n'aurait

1. Séance de la Ch. des députés, 23 mars 1833. Rapport de M. Martin, du Nord, *Moniteur universel*, 1833, p. 821.

pu se livrer aux malversations qui lui sont reprochées ; mais elle atténue immédiatement la portée possible de cette appréciation, en disant que le baron Louis n'avait fait que suivre l'habitude de ses prédécesseurs, et qu'en définitive ces précédents constituaient pour lui une excuse parfaitement légitime. De plus elle lavait le baron Louis de l'accusation qui avait été portée contre lui d'avoir toléré que Kessner jouât à la Bourse avec les fonds du Trésor. « 1) Le ministre, dit la Commission, reprenant une affirmation de sa devancière, n'a ni expressément ni tacitement « toléré l'emploi des fonds du Trésor à des opérations de Bourse. » Le ministre avait su que Kessner se livrait à des opérations à la Bourse, et il lui avait même à ce sujet adressé des reproches ; mais il croyait qu'il s'agissait d'opérations purement personnelles, tandis que c'était en réalité avec les fonds du Trésor que le caissier se livrait à ces spéculations. Et c'est l'occasion pour la Commission de déclarer que le ministre a fait preuve d'un « 2) aveuglement regrettable », mais ce reproche est aussitôt pallié, car la Commission s'empresse d'ajouter que cet aveuglement est « 3) excusable si l'on songe à la confiance générale et illimitée « dont il (Kessner) jouissait. »

Le ministre a commis une imprudence qui aurait pu avoir des suites funestes — d'après la Commission — en ne faisant pas procéder à une vérification de la caisse de Kessner dès le premier arrêt rendu le 15 décembre 1831 par la Cour des comptes qui signalait le défaut d'inscription de 134.000 francs, somme que Kessner d'ailleurs versa aussitôt en invoquant une erreur matérielle dans ses comptes. A la décharge du baron Louis, la Commission reconnaît qu'après le 13 novembre 1831 le déficit n'a pas

1. Séance de la Ch. des députés, 23 mars 1833. Rapport de M. Martin, du Nord, *Moniteur universel*, 1833, p. 821 et suiv.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

augmenté, et que la vérification qu'eût dû faire le ministre n'aurait pas empêché le détournement qui était un fait accompli dès ce moment.

Enfin la Commission se posa une dernière question : Le ministre avait-il fait tout ce qu'il pouvait et devait pour s'emparer des papiers et de la personne de Kessner ? Et la Commission de répondre que le ministre avait attaché moins d'importance à arrêter Kessner qu'à exécuter les offres de ses amis qui proposaient de combler le déficit.

Et comme conclusion, la Commission, se refusant à proposer la responsabilité pécuniaire du baron Louis pour pertes éprouvées par le Trésor, soumettait à la Chambre le projet de résolution suivant :

« (1) La Chambre déclare que M. le baron Louis n'a
« encouru, en sa qualité de ministre des Finances, aucune
« responsabilité à raison des malversations dont le caissier
« central Kessner s'est rendu coupable en 1831, au préju-
« dice du Trésor. »

Ces conclusions vinrent en discussion le 12 avril 1833 devant la Chambre des députés. M. Salverte les combattit et proposa à la Chambre d'adopter une résolution par laquelle elle déclarerait que, par l'ensemble des dispositions prises pour la rentrée de l'emprunt de 1831, et des mesures qui auraient dû prévenir les prévarications du caissier Kessner, en assurer la punition et en réparer les résultats, le baron Louis avait, en sa qualité de ministre des Finances, engagé sa responsabilité morale et mérité un blâme sévère.

Cette proposition fut vigoureusement combattue par M. Martin (du Nord) qui développa à l'encontre de cette thèse une argumentation juridique fort intéressante. Il invoqua tout d'abord l'article 47 de la Charte de 1830 ainsi

1. Séance de la Ch. des députés, 23 mars 1833. Rapport de M. Martin, du Nord, *Moniteur universel*, 1833, p. 822.

conçu, et qui se trouve être la reproduction exacte de l'article 55 de la Charte de 1814 :

« La Chambre des députés a le droit d'accuser les
« ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs,
« qui *seule* a celui de les juger ». Insistant sur l'attribution
exclusive à la Chambre des Pairs du droit de juger les
ministres, il concluait à l'inconstitutionnalité du projet de
résolution de M. Salverte. Ce texte, en effet, proposait un
blâme à l'adresse du baron Louis. Ce faisant, la Chambre,
— dit M. Martin (du Nord) — portait un jugement, ce qui
constitue la violation même de l'article 47 de la Charte,
qui réserve seulement ce droit à la Chambre des Pairs.
L'orateur signalait en outre l'incorrection d'un tel jugement
porté sur un ministre, que la Commission n'avait jamais
ni appelé, ni entendu.

M. Portalis vint proclamer la responsabilité civile du
baron Louis, en vertu d'un quasi-délit. Par analogie avec
la situation du patron, responsable civilement de son
employé, il déclarait que le ministre des Finances devait
être considéré comme civilement responsable de son subor-
donné. Et d'après cette théorie, il ne se fût plus agi que
d'un procès entre l'Administration des Domaines et le
baron Louis, celle-là réclamant à celui-ci le montant des
détournements commis par Kessner.

Mais la thèse constitutionnelle soutenue par M. Martin
fut reprise par divers orateurs, notamment par M. Dupin
aîné et par M. Odilon Barrot.

Le premier appréciait la proposition Salverte dans les
termes suivants :

« (1) Ce qu'on vous propose est une sentence toute faite,
« et la plus exorbitante, la plus injuste, la plus étrange
« qui fut jamais, car il ne s'y trouve ni la compétence des

1. Séance de la Chambre des députés, 12 avril 1833. *Moniteur universel*,
1833, p. 1.041.

« juges, ni les garanties dues à tout accusé, ni l'application d'une peine selon la loi. »

M. Dupin reconnaissait à la Chambre le droit d'accuser le baron Louis, conformément à la Charte, et à la Chambre des pairs celui de le juger. Mais en dehors des formes et conditions déterminées par la Charte il n'y avait à ses yeux aucun moyen pour la Chambre de juger ou condamner un ministre, ni même de porter une appréciation sur une question de responsabilité.

Enfin M. Odilon Barrot confirma et appuya les paroles de son collègue Dupin : « (1) L'enquête, dit-il, n'ayant « donné lieu qu'à des propositions de blâme, ces propositions de blâme ne peuvent être présentées, car elles « seraient une condamnation morale et vous ne pouvez « même pas prononcer une condamnation morale ». C'est seulement lorsque la Chambre examinera la loi des comptes, et que les 7 millions de déficit seront passés en non-valeur par le ministre des Finances dans les comptes de l'année sur laquelle porte le déficit, qu'elle pourra statuer en définitive sur ce déficit. Et Odilon Barrot terminait ainsi son discours :

« (2) L'avantage qui sera résulté de toutes ces discussions, c'est d'abord le droit d'enquête dont la Chambre « s'est saisie, progrès immense dans nos institutions « constitutionnelles... Tous les fonctionnaires publics ont « comparu, ont répondu, ont fourni tous les documents. « c'est là un précédent qui me paraît offrir d'immenses « avantages. Mais un autre avantage, c'est la moralité qui « doit résulter de toute cette affaire sur les dangers des « jeux de Bourse dans lesquels viennent s'engouffrer des « fortunes particulières ; et puisque nous sommes con- « damnés à voir s'évanouir ainsi 4.500.000 francs, sans

1. *Ibid.*, p. 1.042.

2. *Ibid.*, p. 1.042.

« aucune compensation, il faut que nous en retirions cet
 « avertissement salutaire qu'on se rappelle bien qu'au
 « Ministère des Finances, tout comptable, tout dépositaire
 « de la fortune publique doit s'éloigner de ces jeux de
 « Bourse; que le ministre des Finances doit retirer sa
 « confiance à tout comptable surpris se livrant à ces jeux.
 « Si M. le baron Louis avait montré cette susceptibilité,
 « il ne serait pas l'objet des accusations qui ont été diri-
 « gées contre lui : c'est une leçon d'avenir qui, je l'espère,
 « profitera. »

Ce fut cette théorie que la Chambre adopta en votant, à la presque unanimité, l'ordre du jour pur et simple, ce qui avait pour signification que la Chambre se refusait à adresser un blâme au baron Louis.

En résumé, sans prétendre appliquer l'article de la Charte permettant de mettre en accusation les ministres, la Commission d'enquête de 1832 s'est préoccupée d'un scandale qui avait fait grand bruit à l'époque : la fuite d'un caissier du Trésor qui laissait un déficit de 4 millions ¹/₂. Tandis que Kessner faisait l'objet d'une instruction judiciaire terminée par un arrêt de contumace de Cour d'assises, une Commission d'enquête parlementaire était nommée : elle se préoccupa tant des moyens à employer pour éviter le retour de tels crimes, que des responsabilités encourues. Se conformant aux conclusions de sa commission, la Chambre refusa de consacrer la responsabilité du ministre des Finances, le baron Louis. Mais ce qu'il est important de remarquer, c'est le précédent créé par cette Commission dont le but était de rechercher les responsabilités politiques et de les apprécier, précédent qui fut, pour l'avenir, très gros de conséquences.

CHAPITRE IV

Enquête sur les élections de Langres, d'Embrun et de Carpentras

(11 août 1842-10 mai 1843.)

A la suite des élections, qui avaient eu lieu le 10 juillet 1842, des réclamations s'étaient produites notamment contre les opérations de trois collèges électoraux, ceux de Langres, d'Embrun et de Carpentras. Sur ces trois élections des rapports furent faits dans les bureaux, et la Chambre ajourna l'admission de ces trois députés, reconnaissant ainsi que les faits reprochés aux trois candidats déclarés élus étaient graves, mais se refusant cependant à se prononcer d'une manière définitive sur la question de validation. C'est à ce moment qu'intervint une proposition demandant à la Chambre de nommer une Commission d'enquête pour examiner ces trois élections contestées. Et la question se posa pour la première fois de savoir si la Chambre avait — comme corollaire de son droit souverain de vérifier les élections — le droit de nommer dans son sein une Commission d'enquête électorale. Ce fut l'affirmative qui triompha, et ce droit pour la Chambre de procéder à des enquêtes électorales eut de multiples applications au cours de l'histoire parlementaire. Outre qu'elle créait un précédent, cette enquête de 1842 présente un caractère particulier : elle était chargée d'étudier trois élections particulières, mais elle avait aussi un but politique qui con-

sistait à examiner le rôle de l'administration et la part prise par le gouvernement au cours des élections. Il y avait, en dehors de la question de validation, le souci de contrôler et d'apprécier l'attitude prise par le gouvernement dans les élections, et c'est à ce titre que cette Commission rentre dans le cadre des Commissions d'enquête parlementaire d'ordre politique.

Le 2 août 1842, au nom du bureau chargé de faire un rapport sur l'élection de M. Pauwels, élu par le collège du département de la Haute-Marne séant à Langres, M. Chégaray, après avoir exposé et discuté les griefs apportés contre cette élection, concluait à la validation, et se prononçait contre l'enquête réclamée par certains pour vérifier les faits allégués, prétendant qu'il n'y avait sur ce point aucun précédent, et qu'on serait obligé de n'entendre que les partisans des candidats adverses, ce qui apporterait difficilement quelque clarté dans le débat ; la Chambre se contenta d'ajourner l'admission de M. Pauwels par 205 voix contre 191.

Dans la séance du 4 août 1842, M. Peyramont soutint le rapport du bureau chargé d'examiner l'élection contestée de M. Floret, élu par le troisième collège électoral de Vaucluse (Carpentras). Bien qu'il eût proposé l'admission de M. Floret, et malgré la demande d'enquête formulée par M. Meynard, la Chambre passa à l'ordre du jour, ce qui signifiait que la question d'enquête restait entière, et que la décision de la Chambre n'y préjugait en rien.

Enfin la Chambre adoptait la même solution à l'égard de M. Allier, élu dans le premier collège des Hautes-Alpes (Embrun), conformément aux conclusions du rapporteur M. Dufaure, et malgré la demande d'enquête sollicitée par M. Allier lui-même.

Mais à la séance du 9 août 1842, Odilon Barrot prit la parole au sujet de ces trois élections, pour demander à la Chambre de ne point laisser l'admission de ces trois élus

sous le coup d'un ajournement indéfini — ce qui constituerait pour la Chambre un déni de justice excédant ses pouvoirs, — et de vider l'incident. « (1) Dans ces trois élections, dit-il, se sont rencontrés des faits qui ont paru à la Chambre assez graves pour, s'ils étaient prouvés, exercer une influence décisive sur chacune de ces élections ». Et, déclarant que le droit d'enquête est implicitement contenu dans le droit de vérification, quand une première instruction n'a produit que des données insuffisantes pour éclairer et déterminer la décision de la Chambre, il proposa à ses collègues de nommer une Commission d'enquête pour examiner ces élections. Se plaçant sur le terrain de la procédure parlementaire, il fit une distinction entre, d'une part, sa proposition d'enquête qui tirait son origine de la souveraineté de la Chambre en matière électorale, et qui devait être affranchie des formalités réglementaires, et d'autre part la proposition d'enquête émanant de l'initiative individuelle d'un député, soumise au contraire à toute une série de formalités : examen préparatoire des bureaux et vote préalable sur la prise en considération. C'est cette dernière procédure, affranchie des formalités ordinaires, que préconisait Odilon Barrot pour la nomination de la Commission d'enquête qu'il réclamait.

« J'ai l'honneur (2), disait-il, de proposer à la Chambre de décider qu'il sera procédé à une enquête pour vider les ajournements prononcés sur les opérations électorales des collèges électoraux de Langres, d'Embrun et de Carpentras, et en conséquence d'ordonner qu'une Commission sera nommée dans ses bureaux pour procéder à cette enquête, et, sur le rapport de cette Commission

1. Séance de la Chambre des députés du 9 août 1842. *Moniteur universel*, 1842, p. 1768.

2. Séance à la Chambre des députés du 9 août 1842, *Moniteur universel*, 1842, p. 1770.

« être ultérieurement prononcé par la Chambre ». La thèse soutenue par l'orateur fut admise par la Chambre, qui adopta cette proposition à une grande majorité.

La Commission fut nommée le 41 août 1842 et décida aussitôt que son Président écrirait au ministre de l'Intérieur, aux trois députés élus, et à leurs concurrents pour leur annoncer qu'elle était prête à recevoir les renseignements qu'ils croiraient utiles de lui adresser sur les trois élections. En outre la Commission décida d'entendre des témoins. Deux questions se posaient : la Commission userait-elle, au besoin, de contrainte pour faire venir les témoins, et ceux-ci seraient-ils assujettis au serment ? La Commission ne se reconnut pas le droit d'user de contrainte vis-à-vis des témoins, ni de les assujettir au serment, et il faut reconnaître qu'elle a évité ainsi une confusion de pouvoirs à laquelle toutes les Commissions d'enquête n'ont pas su échapper. La Commission écarta l'idée, présentée par certains membres, de déléguer le mandat de la Commission à d'autres pouvoirs existant sur les lieux, au pouvoir exécutif ou au pouvoir judiciaire. Ce serait, déclara fort sagement la Commission, « (1) un procédé offrant des « inconvénients plus graves que ceux qu'on paraissait « craindre de la délégation à des commissaires choisis dans « son sein ». Elle estima « (2) que des conflits en résulteraient, que la Commission exerçait un pouvoir politique, « qu'elle n'avait pas le droit de déléguer à des fonctionnaires ; qu'il était même douteux qu'elle pût imposer sa « délégation si on la refusait ». Et par 5 voix contre 4 la Commission délégua l'enquête à trois de ses propres sous-commissions, qui devaient opérer simultanément dans les trois collèges électoraux. Le 9 décembre 1842, le Président de la Commission, M. Pascalis, écrivit au ministre de

1. *Moniteur universel*, 1843, p. 936, supp. A au n° 117 du 27 avril 1843.

2. *Ibid.*, 1.

l'Intérieur, M. Duchâtel, pour l'aviser des résolutions de la Commission. « (1) Elle (la Commission) a délibéré en « outre qu'elle se diviserait en sous-commissions, composées chacune de trois membres ; que chaque sous-commission se trouverait au chef-lieu à elle assigné dans les « premiers jours de la réouverture de la session fixée par « l'ordonnance du Roi au 9 janvier prochain ; que là « seraient reçus les témoignages et les informations propres « à fournir les éléments du rapport qui devra être délibéré « lorsque la Commission sera de nouveau réunie ». Et en terminant, M. Pascalis demandait au ministre de l'Intérieur de faciliter la tâche de la Commission, notamment de faire reconnaître par les autorités locales placées sous ses ordres les membres des diverses sous-commissions, de leur assurer le concours de ces autorités par l'indication de renseignements qu'il importait d'obtenir dans un intérêt auquel le gouvernement s'associait. la découverte de la vérité, de faciliter les appels des témoins. « (2) Ce sont là « autant de points, écrivait M. Pascalis, pour lesquels la « Commission a espéré qu'elle pourrait compter de votre « part sur une utile assistance et que vous consentirez à la « seconder. »

Le 16 décembre, M. Duchâtel répondit à la lettre de la Commission. Le ministre s'opposait, au nom des principes constitutionnels, à toute collaboration avec la Commission en invoquant deux motifs : tout d'abord une Commission — pouvoir délégué par la Chambre — ne peut faire acte d'autorité et de juridiction dans un lieu où la Chambre elle-même ne pourrait se réunir sans violer les principes de droit constitutionnel ; en outre il est d'usage que les ministres aient accès, quand ils en expriment le désir, dans les Commissions ; en transportant les sous-commissions à

1. *Ibid.*, I.

2. *Moniteur universel*, 1843, p. 936, II.

Langres, Embrun et Carpentras, ce serait empêcher les ministres de se rendre dans les Commissions.

Du premier argument invoqué par M. Duchâtel il résultait que les Chambres, ayant été prorogées le 26 août 1842, et étant convoquées pour le 9 janvier 1843, il leur était interdit pendant cet intervalle de temps de faire aucun acte parlementaire, et que les Commissions des Chambres se trouvaient par suite dans la même situation. M. Duchâtel refusait donc nettement d'accéder à la demande formulée par M. Pascalis. Lorsque le 9 janvier 1843 la Commission ouvrit sa deuxième session elle délibéra sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'Intérieur et adopta la résolution suivante :

« La délibération (1) prise par la Commission dans sa
« séance du 26 août 1842, n'ayant pu recevoir son exécu-
« tion dans le temps et les conditions prévus, la Commis-
« sion se réserve tous droits, tant sur la question de délégation, que sur la nécessité d'un référé à la Chambre et
« décide que l'enquête sera continuée. »

Mais toutes les difficultés n'étaient point terminées pour cette Commission ; celle-ci en effet avait écrit aux ministres de l'Intérieur, de la Justice et des Finances pour les aviser que la Commission croyait — pour pouvoir accomplir la mission à elle conférée par la Chambre — devoir appeler devant elle plusieurs fonctionnaires appartenant à leurs administrations. Le ministre de l'Intérieur, M. Duchâtel, déclara s'opposer à cette citation de fonctionnaires, en invoquant le principe de la séparation des pouvoirs :

« Les Chambres (2), dit-il, n'ont de rapport avec
« les fonctionnaires que par l'intermédiaire des ministres,
« qui seuls sont responsables devant elles, et repré-
« sentent l'administration tout entière. Si les fonctionnaires

1. *Moniteur*, 1843, p. 936, III.

2. *Ibid.*, III.

« pouvaient recevoir des ordres directs, la disposition de
« la Charte qui attribue au Roi seul le pouvoir exécutif
« serait détruite. Admettre que les fonctionnaires puissent
« être enlevés momentanément à leurs fonctions en vertu
« d'injonctions qui n'émaneraient pas de l'autorité royale,
« c'est enlever au gouvernement sa force, et même sa
« responsabilité ; je suis prêt à donner à la Commission
« tous les renseignements qu'elle jugera à propos de me
« demander ; je répondrai à toutes ses questions, je
« m'empresserai de lui transmettre les informations qui
« seront demandées par mon intermédiaire. Mais je ne
« puis autoriser les fonctionnaires dont il s'agit à quitter
« leur poste et à se mettre en rapport direct avec la Com-
« mission. »

Sur cet incident, on peut faire deux observations : d'abord la Commission avait procédé de façon incorrecte. Elle avait convoqué les fonctionnaires, et s'était bornée à signaler cette citation au ministre, leur chef hiérarchique ; elle aurait dû prier le ministre d'autoriser tel de ses fonctionnaires à venir déposer devant la Commission. Et si le ministre avait refusé, rien n'était plus simple que de poser la question devant la Chambre ; si alors la manière de voir du ministre n'avait pas été celle de la majorité, un vote hostile au ministère l'aurait contraint à démissionner. Le successeur n'aurait pu accepter ce portefeuille que s'il consentait à donner satisfaction à la majorité.

D'autre part M. Duchâtel, en refusant d'autoriser les fonctionnaires à venir témoigner devant la Commission, outrepassait ses droits. Que la Commission — passant par dessus lui — cite directement les fonctionnaires, c'est déjà incorrect ; mais il y a plus : le pouvoir législatif empiète ainsi sur le pouvoir du ministre, chef hiérarchique et de qui seul dépend le fonctionnaire. Par ailleurs le droit de contrôle des Chambres sur le pouvoir exécutif ne saurait subir l'atteinte que veut bien lui porter le ministre de

l'Intérieur. Une Commission a parfaitement le droit — avec l'autorisation du ministre — de citer des fonctionnaires, pour les interroger sur un point qui lui paraît obscur. Le fait de demander des explications à un fonctionnaire n'est pas pour une Commission parlementaire un abus de pouvoir. C'est l'application du droit qu'a la Chambre d'exercer un contrôle vigilant sur les actes du pouvoir exécutif. Pour apprécier la responsabilité d'un ministre la Chambre décide d'entendre les explications d'un agent du ministre. Et celui-ci — s'il est sûr de lui — n'a aucune raison pour interdire cette communication. Il y aurait au contraire abus de pouvoir, si la Commission avait la prétention de donner des ordres au fonctionnaire, ou de blâmer sa conduite. D'ailleurs le fonctionnaire trouvera le plus souvent un moyen pour que sa déposition donne satisfaction à son ministre : il invoquera le secret professionnel, dont la conception est essentiellement sacrée, mystérieuse et variable pour chaque individu, et à qui on ne peut fixer d'autres frontières dans des cas de ce genre que celles que chacun veut bien lui assigner ; et tout le monde aura satisfaction : la Commission entendra le fonctionnaire, qui ne dira que ce que son chef l'aura autorisé à dire.

Devant le refus de laisser les fonctionnaires comparaître devant la Commission, celle-ci crut devoir maintenir sa résolution, et « (1) réserver et maintenir le droit de la « Chambre de s'enquérir auprès de tous ceux qui peuvent « l'éclairer sur la vérification de ses pouvoirs. » Mais devant l'attitude ferme de la Commission, et craignant sans doute qu'elle n'en référât à la Chambre, le ministre de l'Intérieur demanda à être entendu par la Commission et lui proposa l'expédient suivant : il amènerait devant la Commission les sous-préfets de Carpen-

1. *Moniteur*, 1843, p. 936, IV.

tras et de Langres, que celle-ci interrogerait en présence de leur chef hiérarchique. M. Duchâtel ajoutait : « Si (1) « l'on entend ainsi les témoins dont je parle, le principe « de la séparation des pouvoirs et de la responsabilité sera « observée, et il ne pourra en résulter de précédents « fâcheux. Ma présence servira à marquer la limite des « deux pouvoirs ». Nous ne voyons pas très bien en quoi la présence du ministre aux côtés de son sous-préfet, pendant qu'il déposait devant la Commission; aurait pu maintenir intact le principe de la séparation des pouvoirs ; et si le ministre avait autorisé son subordonné à venir déposer seul, peut-on dire que la séparation des pouvoirs eût été violée? Nous ne croyons pas que la simple présence muette du ministre aurait pu avoir de tels effets juridiques. Quoiqu'il en soit la Commission accepta ce *modus vivendi* tout en faisant des réserves sur son droit de citer directement les fonctionnaires.

Après ces multiples incidents, la Commission déposa le 27 avril 1843 sur le bureau de la Chambre son rapport, dont elle avait chargé M. Lanyer. Après avoir relaté l'origine de la nomination de cette enquête, tous les incidents et toutes les difficultés rencontrés par la Commission au cours de ses travaux, le rapport en arrivait à l'examen des trois élections de Langres, Embrun et Carpentras. Nous ne nous préoccupons pas de tous les faits relatifs à ces trois élections ; il s'agit sur ce point d'enquêtes purement électorales ; nous nous attacherons seulement au côté politique de cette enquête, qui réside dans le rôle reproché à l'administration dans ces élections. La Commission, à propos de l'élection de Carpentras, blâme l'attitude du sous-préfet, en raison des efforts tentés par lui sur la conscience de deux électeurs de l'arrondissement. Mais se demandant si elle devait proposer à la Chambre de

1. *Ibid.*, IV.

s'y associer par une résolution spéciale, la Commission déclare :

« La majorité (1) a pensé qu'il ne lui appartenait pas
« de formuler un blâme direct contre l'administration
« locale en soumettant à ce sujet une résolution spéciale
« à la Chambre. La Commission, comme la Chambre
« de qui elle tient son mandat, ne connaît d'autres repré-
« sentants de l'administration, que les ministres, seuls
« responsables devant vous. » Ce sous-préfet était le
père d'un candidat, mais la Commission dit n'avoir pas
aperçu « (2) de liaison entre ses actes et les instructions
« qui avaient pu être transmises par la préfecture : et ce
« serait à ce titre seulement que la Chambre pourrait
« remonter de l'enquête sur les griefs locaux jusqu'à l'accu-
« sation contre le pouvoir supérieur... La Commission
« ne s'est pas cru le droit de substituer une question de
« juridiction politique fort sérieuse à une appréciation de
« faits. Ce droit elle n'avait pas sujet de s'en armer contre
« le Ministère, ni contre l'administration locale, soumise à
« l'autorité supérieure, ni contre les candidats ou élec-
« teurs qui ne ressortiraient pour des délits — s'il y avait
« délit — que de l'autorité judiciaire. Elle a dû se borner
« à la recherche de la vérité qu'elle livre sans autre com-
« mentaire à l'attention de la Chambre et du pays » Et,
pour terminer, elle concluait, à la majorité de six voix
contre trois, à la validation des élections de M. Floret et
de M. Allier et à l'annulation de l'élection de M. Pauwels.

Devant la Chambre, ce fut M. Lanyer qui, en qualité
de rapporteur, défendit les conclusions de la Commission
d'enquête, qui vinrent en discussion dans les séances des
5, 6, 8 et 10 mai 1843. Une discussion générale s'éleva

1. *Moniteur*, 1843, p. 936, VII.

2. *Ibid.*, VII.

sur le rapport de la Commission. Certains orateurs, comme M. le comte Agénor de Gasparin, soutinrent que le rôle de la Chambre, et par suite de sa Commission, aurait dû se limiter à l'examen de la validité des trois élections en cause, sans avoir à se prononcer sur le rôle de l'administration ; d'autres députés, comme M. d'Haussonville, prétendirent au contraire que la Commission avait été trop timide et aurait dû examiner la responsabilité du gouvernement dans les faits reprochés aux candidats dont l'élection était contestée. La Chambre en définitive, suivant en cela sa Commission, se borna à demeurer sur le terrain purement électoral en annulant l'élection de M. Pauwels à Langres, ainsi que celle de M. Floret à Carpentras, tandis qu'elle validait l'élection de M. Allier à Embrun.

L'historique de cette Commission d'enquête fait ressortir à quel point elle eut conscience de ses droits et de ses devoirs, et comment elle fit partager ses scrupules à toute la Chambre. Elle s'est cantonnée à juste titre dans ses attributions juridiques, qui, outre la question de validité d'élection proprement dite, comprenaient la faculté de censurer le gouvernement si elle reconnaissait son intervention abusive dans les élections contestées. La Commission s'est abstenue de formuler un blâme contre un fonctionnaire de l'ordre administratif — un sous-préfet en l'espèce — ne se reconnaissant pas le droit d'exercer un contrôle direct et immédiat sur un fonctionnaire. D'autre part, ne voyant pas dans les faits reprochés à ce fonctionnaire l'intervention du ministre, et n'estimant pas engagée la responsabilité de ce dernier, elle se refusa à lui adresser un blâme qu'il eût été en son pouvoir de formuler. Enfin elle s'abstint de se prononcer sur les fautes qu'elle aurait pu reprocher à certains électeurs et aux candidats, dont l'élection était contestée, se bornant à invalider quand elle le jugeait équitable, et laissant à la juridiction de droit

commun le soin de distribuer les sanctions, sans vouloir usurper une partie du pouvoir judiciaire ni se transformer en tribunal politique. Cette Commission d'enquête qui fut la première Commission électorale eut donc le mérite de respecter scrupuleusement la séparation des pouvoirs, et de rester strictement dans la limite de sa compétence, malgré le caractère politique qui dominait ce débat électoral.

CHAPITRE V

Enquête sur les événements de juin 1848

(26 juin 1848-25 août 1848)

L'histoire de la Commission d'enquête sur les événements de juin 1848 est curieuse à deux points de vue : d'une part, née au milieu des troubles politiques les plus graves, elle donne l'exemple d'une Commission d'enquête qui, politique à l'origine, s'étendit, en évoluant, à des considérations historiques et sociales. D'autre part, elle fut dotée de pouvoirs judiciaires, et à ce titre son souvenir domine l'histoire parlementaire. C'est un des précédents classiques que ne manquent pas d'invoquer les hommes politiques qui se montrent partisans de l'attribution de pouvoirs judiciaires aux Commissions d'enquête. Nous verrons qu'il est peu de Commissions d'enquête politique, dont la nomination ne soulève pas une discussion sur la question des pouvoirs judiciaires à leur attribuer ; et chaque fois, les orateurs font allusion à l'histoire de l'enquête de 1848, les uns cherchant dans ce précédent parlementaire une raison de doter la nouvelle Commission de pouvoirs judiciaires, les autres tirant argument de cette même Commission de 1848 pour s'opposer avec énergie à une confusion de pouvoirs.

Les deux partis politiques qui n'avaient pas craint de s'associer pour faire la Révolution de 1848, les bourgeois républicains et les ouvriers socialistes, ne tardèrent pas, après le mouvement d'enthousiasme provoqué par l'ins-

tauration d'un gouvernement républicain et démocratique, à reprendre chacun son orientation propre : les divergences profondes qui séparaient ces deux partis, et qu'un idéal commun avait provisoirement abolies, renaquirent avec plus de force. D'un mot on peut caractériser la tendance de ces deux partis : les républicains ne désiraient que des réformes politiques, alors que les socialistes demandaient des réformes à caractère nettement social. Cette lutte de partis dégénérât donc en lutte de classes. Les élections à l'Assemblée constituante, qui eurent lieu le 4 mai 1848, amenèrent une majorité de républicains bourgeois, laissant quelques sièges seulement aux socialistes. L'Assemblée confia le gouvernement à une Commission exécutive, d'où les socialistes furent également exclus. Le mécontentement des socialistes fut mis à son comble par la fermeture des ateliers nationaux, qui provoqua une insurrection ouvrière : ce furent les journées de juin (22-26 juin 1848). L'émeute lut écrasée après une lutte meurtrière, suivie d'une répression très dure. Mais la victoire sur les éléments socialistes, que remportait la bourgeoisie, ne lui parut pas suffisante et l'Assemblée nationale procéda à une enquête politique sur les événements de juin, dans le but avoué de rechercher les causes de cette insurrection, et les responsabilités qui avaient pu être engagées, mais avec le désir secret de porter un dernier coup à l'adversaire, dont la défaite certaine ne paraissait pas encore suffisante.

Le 26 juin 1848, l'Assemblée nationale décrète qu'une Commission de 15 membres sera nommée dans les bureaux, à l'effet de rechercher par voie d'enquête, et par tous autres moyens qui lui paraîtraient utiles et nécessaires, les causes de l'insurrection qui, depuis trois jours, ensanguinait Paris, et de constater les faits qui se rattachaient, soit à sa préparation, soit à son exécution. L'Assemblée autorise cette même Commission à étendre ses

investigations à tout ce qui est relatif à l'attentat du 13 mai. L'article 3 du décret lui confère tous pouvoirs, soit pour mander et faire comparaître auprès d'elle les personnes en état de donner des renseignements, soit pour se faire délivrer et communiquer toutes pièces de nature à éclairer sa religion ; et des résultats de cette information un rapport doit être adressé à l'Assemblée.

Celle-ci n'hésitait pas à conférer ainsi à une Commission qu'elle nommait dans son sein les pouvoirs judiciaires. Un membre de l'Assemblée ayant demandé si la Commission aurait la faculté de recourir à des commissions rogatoires, le président en profita pour déclarer que cette procédure était comprise dans la généralité de la formule. « (1) La commission rogatoire, dit-il, est le pouvoir de déléguer ; elle est de droit. » Un autre membre de l'Assemblée, qui désirait savoir si le droit d'opérer des perquisitions à domicile appartiendrait aussi à la Commission, donna l'occasion au Président de préciser sa pensée ; et bien que le texte du décret ne prêtât à aucune ambiguïté, pour dissiper toute équivoque, il s'exprima en ces termes :

« (2) Je déclare ceci de plein droit ; la Commission d'enquête pourra ordonner toutes les perquisitions possibles. « Il est parfaitement compris par tout le monde qu'il ne peut s'élever (et je le dis à l'avance pour la Commission à venir) qu'il ne peut s'élever aucune difficulté, ni dans la forme ni dans les pouvoirs ; elle reçoit ici la délégation de l'Assemblée souveraine. »

Dès qu'elle fut constituée, la Commission fit paraître dans *le Moniteur* du 2 juillet un communiqué dans lequel elle déclarait faire appel à « (3) tous ceux qui sont suscep-

1. *Moniteur universel*, 1848, p. 1.502.

2. *Moniteur universel*, 1848, p. 1.502.

3. *Moniteur universel*, 1848, p. 1.539.

« tibles de lui apporter des renseignements sur les faits
 « politiques qui se sont passés dans les journées du 23 juin
 « et suivantes, ou sur ceux qui se rattacheraient aux
 « déplorables attentats du 15 mai. »

La Commission usa à différentes reprises des pouvoirs judiciaires qui lui avaient été conférés. Ainsi, le 28 juin 1848, elle décidait que les dossiers de l'affaire du 16 avril, dite du Champ de Mars, ainsi que les pièces de l'instruction dirigée contre Blanqui, de Flotte, Sobrier et consorts à raison de l'attentat du 15 mai lui seraient rapportés : en outre que les pièces relatives au commencement de l'instruction ouverte à l'occasion de l'insurrection du 23 juin, les délibérations prises au Luxembourg par les Commissions qui y siégeaient et les papiers saisis sur un nommé Grannier et déposés à la Mairie du VI^e arrondissement devaient lui être apportés et mis à sa disposition. La résolution de la Commission prévoyait que le citoyen-président serait chargé de prendre toutes mesures convenables à cet effet. Puis, désireuse d'être guidée dans la voie judiciaire qu'elle s'était tracée, la Commission demanda au Procureur général de mettre à sa disposition pour l'assister un juge d'instruction : le 12 juillet M. Picot était désigné à cet effet. Enfin le Président de la Commission, Odilon Barrot, requit un commissaire de police d'avoir à opérer une saisie de documents. Moyennant quoi, M. Bauchart, dans le rapport qu'il présenta à l'Assemblée au nom de la Commission, ne craignit pas de déclarer : « (1) Nous nous
 « sommes aidés du concours des magistrats pour nous
 « éclairer, mais nous n'avons pas substitué notre autorité
 « à la leur. Nous nous sommes arrêtés au moment où il
 « nous a paru que nous sortirions de l'œuvre politique et
 « parlementaire qui nous a été confiée pour entrer dans le
 « domaine de la justice ». Un simple rapprochement entre

1. *Moniteur universel*, 1848, p. 1868. |

l'usage que fit la Commission du pouvoir judiciaire à elle confié, et le rapport de M. Bauchart, dispense de tout commentaire ; bien que la Commission ait semblé répugner à avouer la confusion de pouvoirs, celle-ci ressort jusqu'à l'évidence, tant du texte du décret voté par l'Assemblée, que de toutes les mesures prises par la Commission. Sans doute l'Assemblée Constituante en raison même de sa nature juridique, détenait l'ensemble du pouvoir législatif alors que l'exécutif n'était que sa propre délégation. La confusion de pouvoirs, que la Commission a commise au cours de ses opérations, tenait surtout au caractère de l'Assemblée qui lui avait donné naissance. Les décisions de la Constituante avaient force de loi, et c'est d'elle même qu'émanait le pouvoir exécutif qu'elle déléguait, soit à une Commission exécutive, soit plus tard au général de Cavaignac par exemple. On peut estimer que l'attribution de pouvoirs judiciaires à cette Commission d'enquête politique, qui est manifeste, tient en partie à la situation exceptionnelle de l'autorité de qui elle émanait, et qui détenait en ses mains l'ensemble des pouvoirs. Cette explication ne retire aucun des inconvénients qui résultent de l'attribution à une Commission d'enquête des pouvoirs judiciaires, mais elle fait ressortir combien il serait faux, tant au point de vue juridique qu'au point de vue historique, de vouloir comparer la situation d'une Commission d'enquête de la troisième République avec celle de la Commission de 1848, et combien l'assimilation serait inexacte qui voudrait trouver un précédent dans l'exemple de 1848 pour justifier l'octroi de pouvoirs judiciaires à une Commission d'enquête. En 1848, la Commission émanait de l'Assemblée unique qui était la représentation totale du pays, et qui détenait tous pouvoirs ; aujourd'hui une Commission qui émane d'une des deux Chambres se trouve dans une situation toute différente.

A quelles conclusions aboutit cette Commission d'en-

quête? Dans son rapport, M. Bauchart déclare que le but principal de la manifestation du 15 mai était de dissoudre l'Assemblée et d'élever sur ses débris une sorte de Comité de Salut public. « (1) On peut dire, écrit le rapporteur, « que cette première crise revêtit une forme plus politique « que socialiste. Le 23 juin, au contraire, l'élément communiste issu des conférences du Luxembourg, sorti tout « armé du club des ateliers nationaux, a notoirement pris « l'initiative : les affiches, les proclamations, les noms « propres mêmes qui servent de drapeau à l'insurrection, « tout indique ce caractère. » Le rapporteur attribuait ces émeutes aux folles idées répandues dans la classe ouvrière, et aux théories du Luxembourg sur les ateliers nationaux, qui avaient fait naître des espérances qu'il était impossible de satisfaire. Et il ajoutait : « (2) Si nous avons remarqué « des différences dans les causes immédiates comme dans « la portée de la sédition de mai et des catastrophes de « juin, il est certain pourtant que ces deux attentats ne « sont que les actes divers d'un complot persévérant dont « la pensée s'est manifestée pour la première fois dans la « journée du 17 mars. La pensée des factieux est toujours « la même : « défiance envers le pays, haine de l'Assemblée Nationale, pensée sacrilège, attentatoire au principe « même de la souveraineté du peuple. La forme seule de « la pensée diffère et devient toujours plus menaçante :

« Au 17 mars la manifestation populaire.

« Au 16 avril le complot.

« Au 15 mai l'attentat.

« Au 23 juin la guerre civile. »

A l'unanimité l'Assemblée ordonna l'impression du rapport et de toutes les pièces justificatives, malgré une élo-

1. *Moniteur universel*, 4 août 1848, p. 1863 et suivantes.

2. *Moniteur universel*, 4 août 1848, p. 1868 et suivantes.

quente intervention de Ledru-Rollin qui, demandant que le rapport fût discuté avant d'être imprimé, s'écriait :
 « (1) J'ai cette conviction que les Commissions politiques,
 « sous quelque forme qu'elles se produisent, ne sont pas
 « des tribunaux de justice : on tue avec elles, mais on ne
 « juge pas. »

C'est au cours de la séance du 25 août 1848 que le rapport de la Commission vint en discussion. Ce fut l'occasion pour Ledru-Rollin, dans un discours d'une haute tenue, de faire plein d'une vibrante éloquence un retour sur le passé, de faire revivre les grandes heures de la période révolutionnaire. Après les Journées des 5 et 6 octobre 1789, dit-il, une instruction judiciaire était ouverte, des témoins confrontés, des accusés mis en présence et, proclamait l'orateur, « quand (2) le rapport arrive, la voix
 « puissante du génie le plus émouvant de la Révolution,
 « la voix de Mirabeau mit tout cela en poussière en
 « quelques paroles » et l'Assemblée nationale passa purement et simplement à l'ordre du jour. « (3) Après le
 « 10 août, continua Ledru-Rollin, après cette journée
 « qui avait tué la royauté, le parti qui avait encore des
 « souvenirs de la monarchie déchue poussa à une accusa-
 « tion, à une enquête : on accusa, on ne demanda plus au
 « pays ce qui était recélé dans son sein ; non, Messieurs !
 « on accusa. La première fois, la Convention passa à
 « l'ordre du jour, mais cet ordre du jour avait été tel, les
 « débats avaient été si virulents que ce fut la grande
 « guerre de la Montagne et de la Gironde. Vous savez le
 « reste. Après le 9 thermidor, le parti vainqueur voulut
 « aussi des accusations. Il poursuivit les hommes comme
 « ici par une enquête politique, par ces enquêtes où l'on

1. *Moniteur universel*, 1848, p. 1873.

2. *Moniteur universel*, 1848, p. 2161.

3. *Moniteur universel*, 1848, p. 2161.

« n'entend que les ennemis et pas les défenseurs ». Puis en terminant, Ledru-Rollin donnait cette nouvelle définition saisissante de l'enquête politique, qui était à ses yeux : « (1) La haine de l'homme à l'homme, s'acharnant « à l'ennemi, voulant le frapper, et cet ennemi mort en « faisant renaître cent mille, la guerre civile, l'anarchie. »

Au cours de cette discussion, survint un réquisitoire du Procureur général en autorisation de poursuites contre Louis Blanc et Caussidière, qui étaient accusés d'avoir participé à l'attentat du 15 mai, lequel avait eu pour but de détruire ou de changer le gouvernement et d'exciter la guerre civile, en portant les citoyens à s'armer les uns contre les autres. En outre, une autre accusation était relevée contre Caussidière, à qui l'on reprochait d'avoir participé à l'attentat des Journées de juin 1848 et d'avoir porté la dévastation, le massacre et le pillage dans une ou plusieurs communes. L'Assemblée — 25 août 1848 — abandonnant la discussion politique sur les conclusions du rapport, s'e préoccupa des demandes en autorisation de poursuites qui lui étaient soumises : elle autorisa les poursuites contre Louis Blanc et contre Caussidière, sur le premier chef seulement (attentat du 15 mai). Ledru-Rollin était mis hors de cause, et Louis Blanc et Caussidière purent, avec la complicité, semble-t-il, du gouvernement, quitter la France. Aucune autre sanction ne fut adoptée par l'Assemblée, aucun vote n'intervint : et l'œuvre de la Commission se trouvait terminée.

D'ailleurs les événements politiques intérieurs, promulgation de la Constitution en novembre 1848, élection du prince Louis-Napoléon le 10 décembre, passèrent au premier plan, et l'intérêt qu'on avait attaché à établir les responsabilités des émeutes de mai et juin disparut complètement. Seul est demeuré le souvenir d'une Commission

1. *Ibid.*

à qui furent attribués des pouvoirs judiciaires et qui en fit usage. Ce précédent ne manqua pas d'être rappelé et les partisans de cette confusion de pouvoirs en firent leur plus fort argument. Il ne faut cependant pas oublier que l'enquête parlementaire de 1848 a été décidée par une Assemblée constituante, qui détenait par définition l'ensemble de tous les pouvoirs. Sur ce point, il n'est donc pas possible d'assimiler les Commissions d'enquête nommées par l'une des Assemblées parlementaires à cette Commission, exceptionnelle par son origine. D'autre part, malgré ces pouvoirs redoutables dont disposait la Commission de 1848, nous avons pu constater l'insuffisance de ses résultats : c'est plutôt à une étude historique, philosophique et politique qu'elle a abouti ; c'est une preuve que l'attribution de pouvoirs judiciaires ne rend pas forcément féconde l'œuvre d'une Commission, et que les inconvénients de cette confusion de pouvoirs peuvent n'être même pas compensés par un résultat appréciable.

CHAPITRE VI

Enquête sur les actes du gouvernement de la Défense nationale et de la Délégation de Tours et de Bordeaux.

(13 juin 1871).

Enquête sur les causes de l'insurrection du 18 mai 1871

(16 juin 1871).

Les enquêtes décidées par l'Assemblée nationale en 1871, sur les actes du gouvernement de la Défense nationale et de la Délégation de Tours et de Bordeaux, ainsi que sur les causes de l'insurrection du 18 mars 1871, ne sont à l'origine qu'une manifestation du désaccord existant entre la province et Paris, de l'hostilité politique que témoignait l'Assemblée nationale à l'égard du gouvernement de la Défense nationale.

« (1) Paris avait fait la Révolution du 4 septembre et
« formé de ses représentants le gouvernement de la Dé-
« fense nationale : l'Assemblée détestait ce régime. Par
« l'héroïsme de sa résistance, Paris avait prolongé la lutte ;
« après la capitulation, il était encore partisan de la guerre
« à outrance : l'Assemblée voulait la paix immédiate. Paris
« aux élections récentes, avait voté pour les radicaux :
« l'Assemblée était composée en majorité de légitimistes
« et d'orléanistes ».

1. G. Hanotaux, *Histoire de la France contemporaine*, t. I, p. 129.

L'Assemblée crut de son devoir de se livrer à une vaste enquête sur les événements qui s'étaient déroulés depuis le 4 septembre, et d'exercer sur les actes du gouvernement de la Défense nationale un contrôle rétrospectif.

Mais les Commissions, nommées pour rechercher la responsabilité du gouvernement et éventuellement la sanctionner, dépassèrent le cadre qui leur était fixé pour se livrer à des recherches d'un ordre beaucoup plus général ; le travail très complet auquel se livrèrent les commissaires procéda d'un esprit historique et philosophique plus élevé : ils s'attachèrent beaucoup moins à dégager le rôle du gouvernement et à juger sa politique qu'à apprécier en eux-mêmes les événements qui s'étaient déroulés ; ils essayèrent de discerner les causes lointaines, de dégager les raisons profondes de cette période si troublée et si grave pour l'histoire de la France ; ils s'efforcèrent d'apporter leur contribution à l'histoire de ces moments tragiques, les Commissions firent une œuvre historique bien plus qu'elles n'exercèrent un contrôle politique ; et c'est à ce titre qu'elles méritent une place à part dans l'histoire des enquêtes parlementaires.

§ 1. — ENQUÊTE SUR LES ACTES DU GOUVERNEMENT
DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DE LA DÉLÉGATION DE TOURS
ET DE BORDEAUX
(13 juin 1871)

Un certain nombre de membres de l'Assemblée nationale parmi lesquels Victor Hugo, Edgar Quinet, Schoelcher, Charles Floquet, Henri Brisson signèrent, le 6 mars 1871, une proposition par laquelle ils demandaient à l'Assemblée de décréter que les membres du gouvernement de la Défense nationale rendraient compte de la manière dont ils avaient exercé le pouvoir à Paris durant

le siège. Ils expliquaient que le Gouvernement de la Défense Nationale, siégeant à Paris, devait compte au pays des actes politiques et militaires de son administration, parmi lesquels certains avaient constitué un grave abus de pouvoir, tandis que d'autres avaient amené la désastreuse capitulation de Paris. Dans le texte de leur proposition ils disaient expressément : « (1) Il est nécessaire d'approfondir cette question pour deux raisons, « d'une haute portée l'une et l'autre, savoir : l'intérêt de la « République qui ne doit pas demeurer responsable devant « le monde et devant l'histoire des fautes de ceux qui l'ont « compromise, et la justice due à la population de Paris « dont l'héroïsme, laissé à ses inspirations, aurait, selon « toute probabilité, sauvé la capitale. »

D'autres représentants de la nation, plus ardents, demandaient la mise en accusation des membres du gouvernement de la Défense nationale, une Commission de 15 membres devant faire l'instruction du procès et qualifier les faits relevés à la charge de chaque inculpé.

Certains enfin proposaient à l'Assemblée de décréter d'accusation, pour haute trahison, les membres du gouvernement acclamés le 4 septembre et de confier l'instruction à une Commission qui aurait pouvoir pour ordonner l'arrestation de tous fonctionnaires de l'ordre civil ou militaire qu'elle jugerait bon de comprendre dans les poursuites.

M. Audréan de Kerdrel fut chargé de faire le rapport par la Commission d'initiative, à laquelle avaient été renvoyées ces trois propositions. Il établit tout d'abord le droit, pour l'Assemblée, de contrôler les actes du gouvernement passé.

1. Séance Ass. nat., 8 mars 1871, *Annales de l'Assemblée nationale*, 1871, t. I, p. 166.

« (1) Le contrôle de la représentation nationale, dit-il, ne
« s'exerce pas seulement sur les actes du gouvernement
« qui existe : il peut s'étendre aussi d'une manière rétros-
« pective aux actes des pouvoirs antérieurs... C'est donc
« non seulement un droit... mais un devoir pour une
« assemblée politique que de reporter ses regards en
« arrière sur les gouvernements qui ont disparu. » Il exa-
mine ensuite la question de mise en accusation : l'Assem-
blée a-t-elle le droit de décréter d'accusation des hommes
qui ont gouverné le pays ? Il estime que ce droit, l'Assem-
blée ne le possède pas du fait de sa souveraineté, sans
déclaration expresse de sa part, et sans avoir déterminé
au préalable la juridiction compétente en matière de
crimes ou d'attentats politiques : qu'en supposant d'ail-
leurs la première condition de droit remplie, il resterait
encore à établir qu'on se trouve dans un des cas prévus
expressément par ladite loi. Il estime dans ces conditions
qu'il y a seulement de la part des rédacteurs de la propo-
sition une affirmation pure et simple, et il conclut à la prise
en considération de la première proposition, et au rejet des
deux autres.

Surgit alors une nouvelle proposition soumise à l'Assem-
blée par MM. le vicomte de Lorgeril, Dezanneau et plu-
sieurs autres qui demandent qu'une Commission de 30 mem-
bres soit nommée pour examiner d'autre part les actes de
la Délégation de Tours et de Bordeaux au triple point de
vue civil, militaire et financier.

Cette dernière proposition fut appuyée par le rappor-
teur, M. Lefèvre Pontalis, qui déclara que la France avait
le droit de savoir ce qu'avaient fait les membres de la
Délégation de Tours et de Bordeaux.

Et le 13 juin 1871 l'Assemblée décidait qu'une Commis-
sion de 30 membres serait nommée pour examiner les

1. *Annales de l'Assemblée nationale*, 1871, t. II, p. 568.

actes de la Délégation de Tours et de Bordeaux au triple point de vue précédemment indiqué. Il était stipulé qu'elle se ferait communiquer les rapports et procès-verbaux des diverses Commissions d'enquête déjà nommées par l'Assemblée nationale et aurait pleins pouvoirs pour recueillir tous les témoignages et prendre connaissance de tous les documents propres à éclairer son jugement : la Commission devait présenter à l'Assemblée le résultat de son enquête.

Le lendemain 14 juin l'Assemblée étend le champ d'activité de sa Commission d'enquête : elle la charge en effet d'étendre ses investigations aux actes du gouvernement de la Défense nationale siégeant à Paris et l'autorise à se faire remettre les procès-verbaux des délibérations de ce gouvernement, ainsi que toutes les pièces, documents et témoignages propres à éclairer le jugement de l'Assemblée nationale.

La Commission se livra durant dix-huit mois à un travail approfondi, continuant ses recherches même pendant les prorogations de l'Assemblée nationale. Le rôle dévolu à la Commission était tellement vaste qu'elle dut diviser l'ouvrage et charger certains de ses membres de rapports spéciaux. A M. Saint-Marc Girardin fut confié le soin d'établir un rapport sur les actes de la Délégation de Bordeaux ; M. de Rainneville étudia spécialement les actes diplomatiques du Gouvernement de Paris et de la Délégation ; M. Chaper examina les procès-verbaux des délibérations du gouvernement de la Défense nationale et se livra à une étude, au point de vue militaire, des actes du gouvernement de la Défense nationale ; M. Alfred Lallié se préoccupa de la question des communications postales et télégraphiques. Les événements qui s'étaient déroulés dans le sud-ouest de la France firent l'objet d'un rapport de M. Delsol ; le comte Daru rechercha la question de la responsabilité nationale dans la guerre de 1870, et se livra à

une étude sur les causes des défaites françaises, et leurs conséquences. L'emprunt Morgan fut étudié par M. Boreau-Lajanadie, qui rédigea en outre le rapport général sur les actes de la Délégation de Tours et de Bordeaux. Ce fut M. Perrot, qui, au point de vue militaire, fut invité à faire un rapport sur les actes du gouvernement de la Défense nationale. M. de la Borderie rédigea un rapport sur les causes de l'interruption du cours de la justice à la Rochelle. Tous ces rapports, qui ont été publiés, forment plusieurs volumes et présentent, pour l'étude de la période comprise entre le 4 septembre 1870 et le 8 février 1871, date des élections à l'Assemblée nationale, le plus haut intérêt.

L'orientation de ces enquêtes fut nettement définie par un des rapporteurs, M. Saint-Marc Girardin, qui précisa de la façon suivante l'idée que la Commission s'était faite de son rôle et du mandat que lui avait confié l'Assemblée :

« (1) Nous ne sommes point une Commission judiciaire
« et notre enquête n'a point à rechercher des culpabilités.
« Si elle en rencontre, elle doit les laisser à la justice ordi-
« naire du pays. Nous ne sommes pas non plus un jury
« d'accusation politique, chargé de décréter une poursuite.
« Nous sommes une Commission parlementaire nommée
« pour rechercher par une enquête scrupuleuse les faits et
« les actions qui ont produit un des plus graves événe-
« ments de notre histoire, la guerre de 1870 et la Révolu-
« tion du 4 septembre. »

C'était bien le point de vue philosophique et historique qui devait présider aux travaux de cette Commission, en reléguant au second plan la préoccupation politique. Ce penchant vers la recherche historique se retrouve dans les conclusions de la plupart des rapports : M. de Rainneville

1. Rapport de M. Saint-Marc Girardin, *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XX, p. 4.

s'exprime ainsi : « (1) En résumé l'Empire a fait la guerre, « sans être préparé, ni militairement ni diplomatiquement. « Les hommes du Gouvernement de Paris n'ont pas su « faire mieux que l'Empire, au point de vue diplomatique « comme au point de vue civil et militaire. » Et, passant à une appréciation sur la Délégation de Tours et de Bordeaux, il concluait : « La Délégation de Tours et de Bordeaux, avec les mêmes vices, inhérents à sa nature et à « sa constitution, a montré des défauts contraires à ceux « des chefs de la défense parisienne et n'a pas obtenu de « meilleurs résultats. M. Gambetta, comme ministre de la « Guerre, ne réussit guère mieux que M. Favre comme « ministre des Affaires Étrangères et négociateur ».

Le comte Daru s'attacha aux origines de la guerre de 1870. « (2) Nous croyons, écrit-il, pouvoir dire, après une « étude attentive des faits, que si la France a déclaré la « guerre, ce qui n'est ni contestable, ni contesté, elle n'a « cependant pas eu, dans ce conflit, tous les torts que ses « adversaires voudraient rejeter sur elle. On peut adresser « à notre pays bien des reproches, mais il n'y en a qu'un « qui peut lui être imputé à bon droit, c'est celui d'avoir « suscité la candidature du prince de Hohenzollern, cause « du conflit... En bonne justice, la responsabilité des événements qui ont troublé la paix de l'Europe et détruit « l'équilibre existant entre tous les Etats, appartient à la « Prusse, tout au moins autant qu'à la France, et l'on a pu « dire des deux nations que l'une a paru ne pas vouloir la « guerre et l'a peut-être suscitée tandis que l'autre a paru « la provoquer, mais au fond ne la voulait pas. Quoi qu'il « en soit, notre gouvernement a eu incontestablement le « tort de se croire prêt quand il ne l'était pas et de croire

1. Rapport de M. de Rainneville, *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XX, p. 115.

2. Rapport de M. le comte Daru, *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXI, p. 162 et 163.

« trop facilement à une offense qui, en réalité, n'existait
« pas. »

M. Boreau-Lajanadie apporta, lui aussi, son appréciation tant sur le rôle tenu par le Gouvernement de la Défense nationale que sur les responsabilités de la déclaration de guerre. A son avis, le refus persistant de convoquer une Assemblée avait été le premier tort, indéniable et indiscutable, du gouvernement de la Défense nationale. De sa pleine autorité, pour le soutien de la République, il s'était arrogé tous les pouvoirs, législatifs, politiques, administratifs, militaires, financiers, et quand la nation lui avait demandé des élections, il les avait refusées à grands cris. Une dictature de cinq mois avait valu à la République la guerre civile, la Commune, ses crimes, l'assassinat des otages, l'incendie des monuments ; M. Boreau Lajanadie rendait responsable de la guerre l'Empire ; mais le gouvernement qui s'était emparé du pouvoir le 4 septembre et qui s'était maintenu pendant cinq mois sans l'aveu de la nation était seul responsable, d'après lui, de la continuation de la guerre du mois de décembre 1870 au 31 janvier 1871, et de la façon dont cette guerre avait été conduite. Et il terminait :

« (1) ... Sans l'aveu de la nation, il s'est emparé du
« pouvoir le 4 septembre ; sans l'aveu de la nation il s'est
« maintenu au pouvoir pendant cinq mois. Au refus de
« convoquer une Assemblée nationale il a ajouté la faute
« de dissoudre les conseils généraux et les conseils muni-
« cipaux, de telle sorte que la mainmise sur le pays, sur
« ses forces, ses libertés, ses droits, à été complète et
« absolue. Contre les insurrections qui triomphent, il n'y
« a ni tribunaux compétents, ni peines applicables. C'est
« devant l'histoire que nous ajournons les membres du

1. Rapport de M. Boreau-Lajanadie. *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXII, p. 809.

« gouvernement de la Défense Nationale. C'est l'histoire
 « qui prononcera le verdict dont nous avons voulu prépa-
 « rer les éléments » :

Enfin, du point de vue politique qui nous occupe, une place à part doit être faite au rapport dont fut chargé M. de la Borderie sur l'interruption du cours de la justice à la Rochelle, — 2 février 1871, 11 avril 1871, — imputable à la Délégation de Bordeaux. Dans cette enquête on retrouve le caractère purement politique : le souci de rechercher la responsabilité du gouvernement provisoire dans cette affaire, très précise, très spéciale, le désir de sauvegarder le principe de la séparation des pouvoirs, et de protéger les droits fondamentaux de l'individu contre l'arbitraire du gouvernement et son bon plaisir, telles sont les caractéristiques de cette enquête particulière, sur laquelle nous croyons devoir fournir quelques explications plus détaillées.

Voici les faits : un décret rendu par le gouvernement de Bordeaux, à la date du 28 janvier 1871, portait exclusion et déchéance de quinze des magistrats inamovibles qui avaient en 1852 participé aux Commissions mixtes. M. Chaudreau, président du tribunal de la Rochelle, l'un des magistrats visés par cette mesure écrivit au garde des Sceaux, M. Crémieux, pour protester contre cette décision :

« (1) Si nous avions à cette heure un gouvernement
 « constitué, écrivait-il, je me pourvoirais immédiatement
 « contre votre décret. Mais les conditions dans lesquelles
 « vous exercez le pouvoir ne permettant aucun recours, la
 « résistance est le seul mode de protestation qui reste à la
 « disposition des magistrats qui ne veulent pas laisser vio-
 « ler en leur personne un des principes fondamentaux de
 « notre droit public, et qui croient qu'on ne doit accepter

1. Rapport de M. de la Borderie. *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXII, p. 633.

« une flétrissure que quand on a la conscience de l'avoir
« méritée. Je ne me soumettrai pas à votre décision et j'ai
« l'honneur de vous faire connaître, Monsieur le Ministre,
« que tant que je n'en serai pas empêché par la force, je
« continuerai de remplir les fonctions de président du tribu-
« nal civil de La Rochelle qui m'ont été confiées en 1868
« alors que je comptais vingt-sept ans de service dans le
« ministère public ». Devant cette énergique protestation,
le gouvernement de Bordeaux décrète le 2 février 1871
que les audiences du tribunal de La Rochelle seront sus-
pendues, et que la salle d'audience sera immédiatement
fermée. Et les juges qui pénètrent dans la Chambre du Con-
seil en sont expulsés ; en outre le cabinet du président,
celui du juge d'instruction, et la Chambre du Conseil sont
fermés. Par la loi du 25 mars 1871, l'Assemblée nationale,
reconnaissant le caractère exorbitant du décret pris par
l'Assemblée le 28 janvier 1871, le déclara nul et non
avenu ; cinq jours plus tard le président Chaudreau repre-
nait au Palais le service de son cabinet, et le 14 avril le
tribunal de La Rochelle était réorganisé et reprenait ses
audiences. Tels étaient les faits dont la Commission avait été
saisie, qui avaient provoqué le rapport de M. de la Borderie,
dans lequel il apportait un jugement sévère :

« (1) Le ministre de la justice, écrivait-il, n'a pas et n'a
« jamais eu le droit de suspendre un tribunal. Il n'a pas
« même le droit de suspendre un juge, mais seulement de
« le déférer à la Cour de cassation, qui suivant les cas peut
« prononcer la suspension provisoire ou la déchéance.
« Quant à suspendre les audiences d'un tribunal et à en
« fermer les portes, personne en France n'a ce droit-là. per-
« sonne ne l'avait en février 1871, pas plus la Délégation
« que le garde des Sceaux ». Et envisageant la question

1. Rapport de M. de la Borderie. *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXII,
p. 646.

de droit constitutionnel que cette affaire soulevait, il précisait qu'on ne pouvait alléguer, en l'espèce, que le gouvernement de la Défense nationale réunissait le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ; car si le pouvoir législatif a le droit de supprimer un tribunal, en attribuant à un autre ressort les justiciables du siège supprimé, tant que subsistait un siège de justice nulle autorité, ni législative ni exécutive, ne pouvait empêcher même temporairement la justice de s'y rendre. M. de la Borderie concluait : « (1 Ce
 « serait violer la règle essentielle de la séparation des pou-
 « voirs, attenter au droit des justiciables, plus même qu'à
 « celui des juges, saper dans sa base l'ordre légal : car
 « qu'est-ce que l'interruption du cours de la justice sinon
 « l'anéantissement de la justice... La suspension des
 « audiences du tribunal de La Rochelle nous semble un
 « des actes arbitraires les plus excessifs de la Délégation
 « de Tours et de Bordeaux. C'est une insigne violation de la
 « loi. C'est une atteinte grave contre la magistrature : on
 « fait exclure le juge du prétoire par le gendarme. C'est
 « un attentat contre la justice même... »

L'œuvre de cette vaste enquête si approfondie, si riche en enseignements historiques, est demeurée sans aucun résultat pratique au point de vue parlementaire. Il n'apparaît même pas que les conclusions de la Commission aient été discutées devant l'Assemblée. Peut-être n'y a-t-il pas lieu de regretter que l'Assemblée ait réservé ses discussions pour des sujets que les événements rendaient plus urgents et plus utiles au pays. L'orientation donnée à l'enquête aurait eu sans doute pour effet de provoquer devant l'assemblée un débat académique, au cours duquel l'éloquence des orateurs se fût dépensée, sans qu'une conclusion pratique en découlât. Si près des événements, il est bien dif-

1. Rapport de M. de la Borderie, *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXII, p. 646 et 647.

facile de les apprécier comme il convient, sans céder aux exigences de milieu et de parti ; aussi certains jugements et certaines appréciations de la Commission se ressentent-ils de ce rapprochement des événements, de ce manque de recul, qui rend à peu près impossible une œuvre objective et impartiale ; cependant, en se cantonnant dans le domaine qu'elle s'était fixé, la Commission a montré une réserve, une modestie et une sagesse, qui auraient pu servir de modèle à plus d'une Commission. Elle a rassemblé des documents qui sont de tout premier ordre au point de vue historique ; elle a fait une œuvre de synthèse qui facilitera la tâche des historiens. Le labeur auquel elle s'est livrée ne doit donc pas être considéré comme vain ; en renonçant à jouer un rôle politique actif et immédiat, elle a travaillé pour les générations futures. C'est un désintéressement qu'il faut d'autant plus remarquer qu'il est plus rare dans une Assemblée parlementaire.

§ 2. — ENQUÊTE SUR L'INSURRECTION DU 18 MARS 1871

(16 juin 1871)

Le 18 mars 1871, M. Thiers envoie des troupes pour prendre les canons de la Garde nationale à Montmartre ; cette mesure provoque une insurrection, dont les répercussions devaient être fort graves ; les soldats lèvent la crosse en l'air ; les deux généraux Lecomte et Clément Thomas sont fusillés par la troupe en révolte. Ces événements déterminèrent le gouvernement à quitter Paris pour se retirer à Versailles, et furent la cause directe et immédiate du mouvement révolutionnaire qui ne prit fin que le 20 mai, lors de la rentrée dans Paris des Versaillais. Lorsque le gouvernement redevint maître de Paris, les coupables furent recherchés, les meneurs arrê-

tés, et les conseils de guerre jugèrent les prisonniers, dont une centaine furent condamnés à mort et près de 10.000 au bagne ou à la déportation.

Mais ces sanctions judiciaires n'empêchèrent pas l'Assemblée nationale de décider la nomination d'une Commission chargée de procéder à une enquête sur l'insurrection initiale du 18 mars 1871. C'est le 16 juin 1871 que l'Assemblée, adoptant une proposition de M. Haentjens, nomma une Commission de 30 membres pour rechercher par voie d'enquête les causes de l'insurrection du 18 mars 1871 et constater les faits qui se rattachaient soit à sa préparation, soit à son exécution. Cette Commission reçut des pouvoirs analogues à ceux de la Commission de 1848 : tous pouvoirs lui étaient conférés, soit pour mander et faire comparaître devant elle les personnes en état de donner des renseignements, soit pour se faire délivrer et communiquer toutes les pièces de nature à éclairer sa religion. L'analogie avec l'enquête sur les événements de juin 1848 est frappante. L'Assemblée nationale, comme celle de 1848, détenait l'ensemble des pouvoirs ; à elle seule elle faisait la loi, le pouvoir exécutif émanait d'elle directement : ce sont là autant de raisons qui expliquent, sans la justifier, cette confusion de pouvoirs, qui, commise par une des Chambres, à l'heure actuelle, changerait tout à fait de caractère et serait infiniment plus grave.

Au cours de la séance du 8 juin, M. Delpit n'avait pas craint de préciser l'objet de cette enquête qui devait remonter aux responsabilités, et en éclairant le passé, chercher un remède pour l'avenir. « (1) C'est une enquête purement « politique, disait-il, que nous vous demandons de confier « à une Commission de 30 membres : l'enquête judiciaire « est commencée, elle n'a rien et ne saurait avoir rien de

1. Séance de l'Assemblée nationale, 8 juin 1871 (*Annales de l'Assemblée nationale*, 1871, t. III, p. 313).

« commun avec celle qui vous est proposée. L'œuvre des
 « magistrats et des conseils de guerre est de rechercher et
 « punir les coupables, l'œuvre de vos commissaires sera
 « de remonter à la source du mal et d'en étudier les causes.
 « Aucun conflit n'est à craindre, aucun empiètement du
 « pouvoir législatif sur le pouvoir judiciaire n'est à
 « redouter ».

Ces scrupules relatifs à la séparation des pouvoirs n'empêchèrent pas qu'il y eut en fait confusion ; en effet, des commissions rogatoires furent adressées au nom de l'Assemblée aux magistrats de l'ordre civil et judiciaire et la Commission réclama et obtint la communication des dossiers judiciaires ainsi que des procès-verbaux saisis par ordre du Parquet.

La Commission entendit de nombreux témoins, parmi lesquels M. Thiers, chef du pouvoir exécutif, auprès duquel elle se rendit à l'hôtel de la Présidence, Jules Favre, Jules Grévy, Mac Mahon, etc... Tous ces hommes politiques trouvèrent une occasion de justifier leur conduite, de présenter leur défense contre les accusations dont ils étaient l'objet et de rendre publiques leurs explications. La Commission confia à divers de ses membres le soin d'établir des rapports sur certaines questions : M. le vicomte de Meaux fut chargé de dresser un rapport sur les mouvements insurrectionnels en province, M. Massy devant étudier le mouvement qui s'était produit à Marseille, M. Méplain celui de Toulouse, M. Vacherot se préoccupant du rôle des municipalités dans les troubles. Enfin, à ces rapports des membres de l'Assemblée, s'ajoutèrent ceux établis par les premiers présidents des Cours d'appel, réclamés par commission rogatoire du président de la Commission d'enquête, ceux rédigés par les préfets, sur la demande de la Commission, ainsi que ceux dressés par les chefs de légion de gendarmerie. C'est ainsi qu'une confusion de pouvoirs évidente fut réalisée, la Commission n'ayant pas hésité à donner

des ordres aux membres du pouvoir judiciaire, à des fonctionnaires civils et militaires. Ce fut M. Martial Delpit qui fit l'œuvre de synthèse, en groupant tous les renseignements contenus dans les volumineux rapports parvenus à la Commission et qui présenta à l'Assemblée le rapport d'ensemble. Il débute par un exposé historique de l'insurrection du 18 mars 1871, insistant sur la faute que le gouvernement avait commise en ne désarmant pas la Garde nationale de Paris après l'armistice du 28 janvier 1871, sur l'anarchie et la désorganisation de tous les services publics à Paris qui ne firent que croître du 28 janvier au 18 mars, sur le commencement timide d'insurrection au lendemain de la capitulation. Puis, de cet exposé historique, il remonte aux causes matérielles et immédiates qu'il considère comme déterminantes de l'insurrection et qu'on peut ainsi résumer : accumulation d'un trop grand nombre d'ouvriers, et exagération des constructions de l'Empire : annexion à Paris des communes suburbaines, armement formidable de la Garde nationale et genre de vie qu'elle mena pendant le siège ; séquestration de la population de Paris séparée pendant de longs mois du monde entier ; humiliation et déceptions causées par l'armistice, souffrance du commerce et de l'industrie ; licence effrénée de la presse et des clubs ; concentration de tous les pouvoirs entre les mains des municipalités qui étaient comme un embryon de la Commune. Mais à cet ensemble de causes directes de l'insurrection, M. Martial Delpit en ajoutait de plus lointaines, de plus générales parmi lesquelles nous relevons l'esprit révolutionnaire, l'influence du despotisme de l'Empire, l'abus des jouissances matérielles, l'abus des spéculations financières, l'abaissement des caractères et des intelligences, les attaques contre la religion, les concessions aux classes ouvrières, les réunions publiques, la naissance de l'Internationale. Enfin, M. Delpit se préoccupait de ce qu'il appelait les « causes morales » des événe-

ments de mars 1871. « (1) Le mal, déclare-t-il, n'est pas politique, mais social » et il trouve sa source dans l'affaiblissement du sentiment religieux chez les masses, ainsi que dans le progrès du « matérialisme » qu'il regrette de voir appuyer par la science, qui, de ce chef, prétend-il, fait fausse route. Il n'hésite pas à proclamer la part de responsabilité encourue par l'enseignement public, par la presse, la littérature, et les théâtres, qui ont concouru au mal ; enfin il stigmatise les doctrines socialistes qui constituent un danger, qui vient surtout, d'après le rapporteur, du milieu anti-chrétien dans lequel elles ont pu se développer. Et comme conclusion, il suggère une organisation de l'armée, et la dissolution des gardes nationales, et propose l'institution du service obligatoire. Il considère en outre qu'une loi électorale instituant le suffrage universel est nécessaire, et que le développement de l'instruction primaire est un remède efficace qui apporterait chez chaque citoyen une conscience plus nette de ses devoirs. Il est curieux à ce propos de reproduire les termes mêmes qu'employait M. Delpit dans son rapport... « (2) Vous ne « voudrez pas, écrit-il, séparer l'instruction de l'éducation « morale et religieuse qui peut seule donner à l'homme « une règle de conduite, une boussole qui l'empêche de « dévier... A l'exemple de législateurs vraiment dignes « de ce nom, vous mettrez l'éducation au-dessus de l'ins- « truction, et vous placerez dans les croyances religieuses « la base de toute éducation ». Cette appréciation dénote l'esprit de tradition dont était imbue la Commission, émanation directe de l'Assemblée. Qu'on était loin alors de la politique de laïcisation suivie dix ans plus tard par le cabinet Jules Ferry ! — Enfin M. Delpit estimait qu'une décentralisation administrative et intellectuelle s'imposait,

1. Rapport de M. Martial Delpit, *Annales de l'Assemblée nationale*, t. III, p. 313.

2. *Annales de l'Assemblée nationale*, 1871, t. IX, p. 117.

ainsi que de vastes réformes économiques et sociales.

Les conclusions de cette enquête, que nous venons d'essayer de résumer, font apparaître le point de vue historique auquel s'est attachée la commission. Elle ne paraît pas s'être préoccupée des personnes, ni de l'attitude politique des hommes qui ont assumé la lourde tâche de diriger le gouvernement de la France dans cette période critique ; et cependant elle a entendu tous les hommes qui ont exercé un grand pouvoir, ou qui ont pris une part glorieuse à de douloureux événements, et qui ont tenu à venir devant la Commission, trouvant là un moyen de s'expliquer devant le pays. Dans cette enquête, il faut reconnaître que les commissaires ont su faire preuve d'impartialité : ils ont su se dégager des influences politiques et de l'esprit de parti ; ils ont dédaigné les responsabilités personnelles de leurs adversaires pour porter le débat plus haut. Comme le disait le vicomte de Meaux (1), lors de la discussion relative à la demande d'enquête, l'œuvre de la Commission fut surtout sociale. Des faits qu'elle étudia, elle voulut dégager des enseignements dont pourrait profiter la France de l'avenir. Mais l'écueil, c'était, en remontant aux causes lointaines et générales de l'insurrection, de tomber dans le domaine de la rhétorique, et surtout de la métaphysique. Et la Commission n'échappa pas à ce danger, que certains de ses membres reconnurent ; ils firent insérer dans le rapport de M. Delpit la réserve suivante : « (2) Il lui a semblé (à la minorité) que dans l'énumération des causes sociales de l'insurrection et dans l'indication des remèdes, le rapport en remontant aux causes morales qui trouvent leur place naturelle en un pareil travail s'est parfois égaré dans ces hautes régions

1. *Annales de l'Assemblée nationale*, 1871, t. III. Séance 16 juin 1871, p. 455.

2. Rapport de M. Delpit, *Annales de l'Assemblée nationale*, t. IX, p. 123.

« de métaphysique et de philosophie religieuse, où l'on
 « risque de se diviser au lieu de se tenir sur le terrain
 « commun de la morale, où l'on est certain de se réunir,
 « tout en conservant ses croyances personnelles ». C'était
 une allusion directe et certaine au rôle attribué par la Commission aux sentiments religieux dans la vie sociale de la France, à l'influence prétendue des croyances sur la mentalité politique des citoyens et aux conséquences représentées comme néfastes des théories socialistes.

Pas plus que les conclusions de l'enquête sur les actes du gouvernement de la Défense nationale et de la Délégation de Tours et de Bordeaux, celles de cette enquête sur l'insurrection du 18 mars 1871 ne vinrent en discussion devant l'Assemblée. Mais celle-ci, qui avait voté la loi municipale le 14 avril 1871 et la loi départementale le 10 août 1871, dans lesquelles le principe de décentralisation administrative, préconisé par la Commission, trouvait son application, procédait, par la loi militaire du 23 juillet 1872, qui instituait le service militaire personnel obligatoire, à l'organisation de l'armée demandée par la Commission. Il serait puéril de croire que ces réformes législatives eussent été directement causées par les conclusions que suggéra la Commission d'enquête. Sans doute, en émettant ces vœux, se bornait-elle à se faire l'interprète de l'opinion générale dont elle exprimait la tendance. Mais en portant son regard sur les événements tragiques du passé, en excitant la vigilance des membres de l'Assemblée sur les problèmes impérieux dont il convenait de se préoccuper au lendemain de la guerre et de la Commune, en attirant l'attention publique sur les dangers que dans l'avenir pouvaient faire courir au pays des méthodes politiques et un esprit national trop imbus d'individualisme, l'œuvre de la commission n'a pas été sans contribuer de façon heureuse aux réalisations pratiques qui ont permis à la France un relèvement rapide et glorieux.

CHAPITRE VII

Enquête sur le Comité de l'Appel au peuple

(23 décembre 1874-13 juillet 1875)

En 1872, lorsque la prochaine libération du territoire, et la réfection de l'armée furent assurées par le succès du second emprunt national et le vote de la loi militaire, M. Thiers estima qu'il était temps de régler la question de la forme du gouvernement. Et jusqu'au vote, par l'Assemblée nationale, des lois constitutionnelles de 1875, la France fut le théâtre des luttes les plus vives, mettant aux prises les différents partis, légitimiste, bonapartiste, républicain, désireux chacun d'assurer une forme différente de gouvernement. La Commission d'enquête de 1874 fut un incident de la lutte entre républicains et bonapartistes : ces derniers demandaient que les Français fussent appelés à prononcer eux-mêmes par voie de plébiscite sur la forme du gouvernement, ils étaient partisans de l'« Appel au peuple. » Cette enquête naquit à l'occasion d'une élection, sur la validation de laquelle l'Assemblée eut à se prononcer : mais elle a bien vite quitté le domaine purement électoral pour s'élever à une question de politique générale : c'est à ce titre qu'elle doit être considérée comme une enquête d'ordre politique et qu'elle rentre dans le cadre que nous nous sommes fixé.

A la fin de la séance de l'Assemblée nationale du 9 juin 1874, un député républicain de la Nièvre, M. Cyprien Girerd, interrompant la discussion sur l'électorat de la loi munici-

pale, vint à la tribune donner lecture d'un document, trouvé dans un wagon de première classe, et que lui avait remis le rédacteur en chef d'un journal de Nevers. Cette pièce, datée du 2 mai 1874, et portant outre la signature du Comité central de l'Appel au peuple, un cachet aux armes de l'Empire, était ainsi conçue : « (1) Recommandez
 « bien à tous nos amis, surtout à ceux qui sont investis de
 « fonctions municipales ou administratives d'appliquer
 « tous leurs soins à nous gagner le concours des officiers,
 « retraités ou autres, fixés dans la Nièvre. Vous pouvez
 « leur assurer que nous sommes en mesure de les pourvoir
 « avantageusement quand on créera les cadres de l'armée
 « territoriale, ou de leur obtenir tous autres emplois ou
 « faveurs s'ils veulent aider de leur influence la candida-
 « ture Bourgoing. Qu'on s'inquiète de leurs vœux, de leurs
 « désirs, de leurs réclamations ; beaucoup d'entre eux
 « n'ayant pas reçu la récompense qu'ils pouvaient espérer
 « sous l'Empire pour leurs services, promettez tout redres-
 « sement à cet égard ; notez soigneusement aussi tous ceux
 « qui nous sont hostiles ou seulement indifférents. Ci-joint
 « liste des noms et adresses des officiers payés par la
 « recette de la Nièvre fournie par les Finances. » M. Girerd,
 après avoir donné lecture de ce texte, adressa une double
 question aux ministres de la Justice et de l'Intérieur. Il
 demanda tout d'abord au ministre de l'Intérieur, M. de
 Fourtou, s'il avait autorisé cette association politique qui
 fonctionnait sous le titre du Comité central de l'Appel au
 peuple. Puis, s'adressant au ministre de la justice, M. Tail-
 hand, il lui demanda s'il avait ouvert une instruction contre
 cette association qui commettait crimes et délits, et dans
 l'affirmative où elle en était. Le garde des Sceaux répon-
 dit que, dès qu'il en avait eu connaissance, il avait aussitôt

1. Séance de la Chambre des députés du 9 juin 1874. *Jour. off.* 10 juin 1874, p. 3881.

donné ordre à ses Procureurs généraux de s'enquérir de la valeur que pouvait avoir cette circulaire, et de rechercher si ce Comité permanent avait une existence réelle. Cette réponse donna satisfaction à l'Assemblée qui se contenta des explications et des promesses du garde des Sceaux.

Celui-ci en effet donna à ses Procureurs généraux l'ordre de rechercher s'il n'existait pas dans leur ressort des ramifications de ce Comité dont l'existence inquiétait l'Assemblée. Une instruction fut même ouverte contre le Comité de l'Appel au peuple ; mais elle fut clôturée le 16 décembre 1874 par une ordonnance de non-lieu, rendue sur les conclusions du Procureur général Imgarde de Leftemberg qui constatait dans son rapport que l'affiliation bonapartiste existait, mais qu'aucun des Comités ne dépassait le chiffre de 21 membres indiqué par la loi pour qu'une association fût déclarée illicite et délictueuse. « (1) C'est une organisation que je sens, ne craignait pas « d'écrire le Procureur général dans son rapport, mais que « je ne puis judiciairement démontrer ».

Mais le 23 décembre 1874, l'Assemblée fut saisie à nouveau de l'affaire du Comité de l'Appel au peuple ; ce fut à l'occasion de la vérification de l'élection dans la Nièvre du baron de Bourgoing, ancien écuyer de Napoléon III, qui s'était réclamé de « l'Appel au peuple » et qui avait été élu à la date du 4 mai 1874. M. Horace de Choiseul donna connaissance à l'Assemblée du rapport qu'il avait été chargé d'établir par le 5^e bureau à l'occasion de la vérification de l'élection du baron de Bourgoing. Le rapporteur expliqua à l'Assemblée que le ministre de la justice avait indiqué à la Commission, dans sa séance du 9 juillet 1874, que la pièce lue à la tribune par M. Girerd était sans valeur et n'avait laissé aucune trace dans la lutte électorale ; que d'autre part le garde des Sceaux avait remis spontanément

1. Annexe au 2^e rapport de M. Savary, *Annales de l'Assemblée nationale*. Séance 11 juin 1875, t. XL, p. 48.

à la Commission une pièce saisie au cours d'une perquisition effectuée chez un sieur Mansard et ainsi conçue : « Le Comité s'occupe ensuite de l'élection de la Nièvre, et sur la « proposition de M. le Président il est décidé que la somme « de 5.000 francs, mise primitivement à la disposition de « M. le baron de Bourgoing sera portée au chiffre de « 10.000 francs ». Dans ces conditions M. de Choiseul insistait pour que l'Assemblée décidât l'ouverture d'une enquête parlementaire sur l'action exercée par le Comité de l'Appel au peuple. L'enquête judiciaire, qui avait abouti à un non-lieu, n'empêcha pas l'Assemblée d'adopter les conclusions de M. de Choiseul : l'Assemblée décida qu'une enquête parlementaire aurait lieu pour rechercher quelle influence ce Comité avait pu avoir sur l'élection contestée et pour fournir à la Commission chargée de statuer sur la validité de l'élection tous les renseignements indispensables pour se prononcer utilement. M. Albert Grévy fut élu président de la Commission d'enquête.

Mais celle-ci ne tarda pas à avoir des difficultés sérieuses avec le gouvernement, à propos de la communication de pièces faisant partie de l'instruction judiciaire. L'incident fut même porté devant l'Assemblée. M. Savary, le rapporteur, lut, le 25 février 1876, à la fin de la séance au cours de laquelle l'Assemblée vota les lois constitutionnelles, un rapport au nom de la Commission chargée d'examiner la validité de l'élection de la Nièvre. Il précisa tout d'abord le rôle de la Commission d'enquête entièrement distinct de celui de l'instruction judiciaire, précédemment ouverte, et close par un non-lieu. « (1) En même temps, lit-
« on dans son rapport, qu'elle [l'instruction judiciaire] per-
« mettait à la justice de constater le cas échéant des crimes
« ou des délits, elle devait à un autre point de vue per-
« mettre la constatation de faits politiques sur lesquels

1. Premier rapport de M. Savary. Séance de la Ch. des députés du 25 fév. 1875. *Journ. off.* 26 février 1875, p. 1474 et suivantes.

« l'Assemblée désirait être renseignée d'une manière précise et concluante. » Le rapporteur fit part à l'Assemblée des difficultés qu'avait éprouvées la Commission à propos de la communication des pièces qu'elle réclamait au garde des Sceaux : celui-ci en effet, se retranchant derrière le principe du secret absolu des procédures judiciaires, avait refusé à la Commission la communication des pièces qu'elle demandait.

« (1) Discretionnaire vis-à-vis du public, disait M. Savary, « le pouvoir d'appréciation du ministre cesse d'avoir ce « caractère quand il se trouve, non plus en face d'un justiciable, mais en face d'une Assemblée souveraine dans « l'exercice de son droit d'enquête ». D'ailleurs M. Savary, au nom de la Commission, demandait à l'Assemblée de trancher cet incident. « (2) Les pièces, dit-il, que M. le juge « d'instruction, M. le Procureur général et M. le garde des « Sceaux ont examinées tour à tour et dans lesquelles ils « n'ont pas trouvé matière à poursuite correctionnelle « n'intéressent pas seulement la justice du pays. Les agissements qui y sont relatés, agissements d'autant plus graves « qu'ils échappent au point de vue judiciaire à la répression « pénale, contiennent pour MM. les ministres un sujet d'en- « seignements multiples, pour le pays un avertissement « solennel, pour l'Assemblée des révélations qui peuvent « être de nature à exercer sur la direction de sa politique « une influence décisive. »

La chute du cabinet de Cisse, auquel succéda un ministère Buffet le 10 mars 1875, dans lequel le portefeuille de la Justice fut attribué à M. Dufaure, permit à la Commission d'obtenir satisfaction : le nouveau gouvernement lui donna communication du dossier de l'instruction judiciaire, et le 13 juillet 1875, l'Assemblée discuta les con-

1. *Ibid.* p. 1480 et suivantes.

2. *Journ. off.* du 26 février 1875, p. 1483.

clusions du second rapport de M. Savary, qu'elle adopta par 330 voix contre 309 : elle annula l'élection de M. le baron de Bourgoing, reconnaissant ainsi l'existence de ce Comité de l'Appel au peuple, et son influence sur l'élection sur laquelle elle était appelée à se prononcer. :

Mais l'invalidation de M. de Bourgoing votée, un débat purement politique s'engagea sur le Comité de l'Appel au peuple. Ce fut toute la question bonapartiste qui vint en discussion au cours d'une séance tumultueuse, durant laquelle on entendit de nombreux orateurs : M. Raoul Duval qui demanda au gouvernement quelle conduite il entendait tenir vis-à-vis du Comité de l'Appel au peuple, puis M. Rouher, qui, considéré comme le chef du parti bonapartiste, apporta à la tribune une défense personnelle, ensuite le président du Conseil, M. Buffet, enfin Gambetta qui dans une chaude intervention posa devant l'Assemblée la question de cabinet ; le vote qui sanctionna le débat, fit confiance au gouvernement (444 voix contre 2) ; la gauche, en signe de protestation, avait quitté la salle des séances.

L'enquête, sur le Comité de l'Appel au peuple, qui s'est greffée sur une enquête électorale, contribua à l'invalidation du député bonapartiste de la Nièvre. Mais lorsqu'elle voulut s'élever au-dessus de la question d'élection, et quand elle aborda dans toute son ampleur le problème de la propagande bonapartiste, elle ne parvint qu'à saisir l'Assemblée et le pays d'une situation politique digne d'être signalée, sans parvenir à un résultat. On ne peut pas sans doute lui adresser le reproche d'avoir voulu se substituer au pouvoir judiciaire : en effet l'instruction contre le Comité de l'Appel au peuple fut clôturée par un non-lieu ; la Commission reprit alors la question au point de vue politique. Il ne s'est plus agi pour elle de prononcer des sanctions judiciaires contre cette association politique ; elle est demeurée dans son rôle parlementaire en exigeant

la communication de dossiers judiciaires, appartenant à une instruction terminée, pour dénoncer au point de vue politique cette conspiration bonapartiste : elle s'est attaquée aux mêmes faits, mais avec une préoccupation absolument différente, avec le seul souci d'en tirer des conclusions politiques. Ses résultats furent bien maigres. Elle a saisi l'opinion du problème bonapartiste. Mais, en dehors de cette publicité bien insuffisante, on est obligé de reconnaître avec M. Hanotaux que « (1) tout le monde sortait « diminué du débat. Le parti bonapartiste n'avait pas « plus gagné que M. Savary à ce déballage malpropre ».

Nous verrons que bien des Commissions d'enquête, après avoir fait beaucoup de bruit, et suscité bien des passions, n'ont pas abouti à de meilleurs résultats.

1. Hanotaux, *Histoire de la France contemporaine*, t. III, p. 306.

CHAPITRE VIII

**Enquête sur les actes qui depuis le 16 mai 1877
avaient eu pour objet d'exercer sur les élec-
tions une pression illégale.**

(16 novembre 1877-13. mars 1879)

La Commission d'enquête de 1877 est un épisode de la lutte des républicains contre la politique personnelle de Mac-Mahon, elle est le résultat de la victoire des républicains. Ceux-ci profitèrent de leur succès pour s'acharner contre leurs adversaires défaits et nous trouvons dans cette enquête le souci du parti qui a triomphé de profiter de son pouvoir nouvellement acquis pour tirer vengeance de l'adversaire de la veille. C'est une idée purement politique qui domine toute cette enquête. Peut-être eût-il été plus généreux de la part des républicains de laisser en paix ces anciens ministres contre lesquels ils se sont acharnés. Mais le pardon et l'oubli du passé ne sont pas le fait de la politique agissante. L'enquête de 1877 en est une preuve.

A la suite du vote hostile au Ministère de Broglie, émis le 19 juin 1877 par les 363 députés républicains, le Sénat, le 25 juin, donna son assentiment à la dissolution de la Chambre. Les nouvelles élections, qui n'eurent lieu que les 14 et 28 octobre 1877, donnèrent à nouveau la majorité aux républicains qui, dès la séance de rentrée, 7 novembre, constituèrent un Comité de 48 membres, chargé de prendre l'initiative des mesures opportunes de résistance. C'est au

nom de ce Comité que M. Albert Grévy déposa, le 12 novembre 1877, un projet de résolution par lequel il demandait à la Chambre la nomination dans ses bureaux d'une Commission de 33 membres qui serait chargée de faire une enquête sur les actes qui depuis le 16 mai avaient eu pour objet d'exercer sur les élections une pression illégale. Cette proposition vint en discussion aux séances des 13, 14 et 15 novembre 1877.

A nom de la droite, M. Baragnon demanda à la Chambre de rejeter la proposition d'enquête, qu'il considérait comme illégale et inconstitutionnelle. Il estimait qu'une loi était nécessaire pour constituer une telle Commission d'enquête, et que la Chambre ne pouvait, se passant du Sénat, agir par voie de résolution. « (1) Quand vous êtes seuls, déclara-t-il, vous ne pouvez voter que des résolutions qui vous obligent vous-mêmes, mais n'obligent que vous. Le dernier des gardes champêtres n'est pas tenu à vous obéir. » Très juridiquement, et avec des arguments décisifs, M. Léon Renault vint réfuter la théorie de son collègue. Il rappela la précédente enquête de 1828 sur les ministres de Charles X. Sans doute, ajoutait-il, l'Assemblée nationale a procédé à la nomination de la Commission des marchés par une loi. Mais il expliquait comment ce précédent, loin de venir étayer l'argumentation de M. Baragnon, fortifiait au contraire sa théorie : « (2) L'Assemblée nationale, dit-il, a ainsi marqué exactement elle-même la différence qui existait entre les matières qui nécessitaient l'intervention du pouvoir législatif et les simples résolutions tendant à la nomination d'une Commission d'enquête. Elle n'a procédé sous forme de loi que lorsqu'à sa résolution s'est trouvée attachée une prescription qui allait devenir oppo-

1. Séance de la Chambre des députés, 13 novembre 1877, *Journ. off.*, du 14 nov. 1877, p. 7381.

2. *Ibid.*, p. 7382.

« sable à ceux qui avaient contracté avec l'Etat ». L'orateur faisait allusion à la disposition prise par l'Assemblée nationale lors de l'enquête des marchés et par laquelle étaient frappés d'une prescription spéciale ceux qui, dans des délais déterminés, ne viendraient pas apporter leurs contrats à la Commission. Le ministre de l'intérieur, M. de Fourtou, vint lui aussi combattre le principe de la Commission d'enquête, en se plaçant sur le terrain constitutionnel : « (1) Si cette enquête, déclarait-il, aboutissait à constater les faits dont seraient incriminés des particuliers, ce « serait un empiétement sur le pouvoir judiciaire : si elle « aboutissait à constater des faits incriminant le gouvernement, ce serait un empiétement sur les droits du « Sénat, et dans les deux hypothèses, partout où vous vous « adresseriez aux agents de l'autorité publique ce serait « un empiétement sur les droits du pouvoir exécutif ». « La première proposition se conçoit, mais n'est pas décisive, car si la Commission, au cours de ses investigations, avait découvert des faits susceptibles de sanctions pénales, elle aurait pu se borner à les signaler au garde des Sceaux qui aurait fait ouvrir une instruction judiciaire contre leurs auteurs ; quant au second argument, il paraît bien singulier ; pour mettre en jeu la responsabilité ministérielle, la Chambre n'a pas besoin du concours du Sénat. Son vote est suffisant pour faire tomber un cabinet, et l'on ne comprend pas cette prétendue inconstitutionnalité de la future Commission que M. de Fourtou dénonçait. Pourquoi en effet se montrer plus exigeant pour la nomination d'une Commission d'enquête, que pour l'application du principe de la responsabilité parlementaire ?

Les objections soulevées ne convinquirent d'ailleurs pas la Chambre, et le 16 novembre 1877, par 312 voix contre 203, elle adopta la proposition de M. Grévy. Elle

1. *Ibid.*

décidait la nomination d'une Commission de 33 membres qui aurait à faire une enquête sur les actes de pression électorale relevés depuis le 16 mai. Il était en outre stipulé que la Commission pourrait se faire remettre tous les dossiers des élections des 14 et 28 octobre 1877.

La Commission, dont M. Grévy fut nommé président, se mit à l'œuvre; elle dépouilla plus de 140.000 dépêches conservées dans les archives de l'administration centrale des Télégraphes ou dans celles des départements, et représentant les communications échangées par les ministres avec les fonctionnaires sous leurs ordres, et par les fonctionnaires entre eux. Le 8 mars 1879 M. Henri Brisson apporta à la Chambre le rapport qu'il avait été chargé d'établir par la Commission.

Le rapporteur constatait tout d'abord que la Commission n'avait aucun pouvoir, qu'elle était hors d'état d'obliger certaines personnes à comparaître devant elle, et qu'il lui manquait de ce chef des documents importants. Le rapport de M. Brisson se montra fort sévère à l'égard des ministres du 17 mai qui, prétendait-il, s'étaient rendus coupables des crimes de trahison et de prévarication; il leur reprochait d'avoir violé les lois, et la Constitution elle-même, d'avoir faussé les élections et privé les citoyens du libre exercice de leurs droits civiques, d'avoir attenté à la liberté de la presse, de s'être rendus coupables de trahison en formant un complot dont le but était de changer ou détruire le gouvernement. Il exposait que les ministres commettaient un crime toutes les fois qu'en qualité d'agents de la puissance exécutive ils commettaient une violation de la loi. Il estimait en outre que la responsabilité judiciaire d'un ministre se trouvait encourue toutes les fois qu'il faisait, même en dehors des qualifications de la loi pénale, un abus criminel du pouvoir qui lui était confié et il rappelait à cette occasion cette parole de Benjamin Constant : « Un ministre trahit l'État toutes les fois qu'il exerce au

détriment de l'Etat son autorité légale ». Il proposait à la Chambre, conformément à l'article 12, paragraphe 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, de mettre en accusation devant le Sénat les membres du Ministère du 17 mai 1877, présidé par le duc de Broglie et du Ministère du 23 novembre 1877 présidé par M. de Rochebouët, pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Le 13 mars 1879 l'ordre du jour de la Chambre portait la discussion des conclusions de la Commission d'enquête. Tout d'abord M. Léon Renault combattit ces conclusions, mais pour une simple question d'opportunité : il ne nie pas les faits constatés par la Commission, et il estime, qu'en droit, la sanction proposée par le rapporteur devrait être appliquée, mais il ajoute : « (1) Pour mettre en accusation « à raison de crimes et de délits, confondus avec la poli-
« tique, avec l'exercice du gouvernement, les membres de
« deux Cabinets, il ne suffit pas qu'il y ait des coupables,
« il faut encore qu'il y ait un intérêt public certain, impé-
« rieux, indéniable à ce que la répression encourue soit
« prononcée ; car les procès politiques amènent toujours
« avec eux un grand trouble social auquel un Parlement n'a
« pas le droit d'exposer légèrement un pays. Cet intérêt
« public, certain, impérieux, il n'existe pas dans cette
« grande cause ; il n'est pas là pour nous commander,
« dans des conditions telles que nous ne puissions pas
« échapper à la nécessité de poursuivre et de frapper ». Et M. Renault concluait que les faits révélés par la Commission étaient une condamnation devant l'opinion publique, condamnation suffisante et préférable à une condamnation prononcée par la Haute-Cour. Après les explications que le rapporteur, M. Brisson, apporta à la tribune pour défendre les conclusions de la Commission, la Chambre entendit le

1. Séance de la Chambre des députés du 13 mars 1879, *Journ. off.*, du 14 mars 1879, p. 2024.

président du Conseil, ministre des Affaires étrangères, M. Waddington. Opposant la politique de conflit à celle d'apaisement et de travail, il se prononça contre les poursuites. « (1) Il y a aujourd'hui, dit-il, pour ce parti républicain une responsabilité croissante, et son succès même « lui impose des devoirs nouveaux. Il faut qu'il renonce à « faire de la politique rétrospective; il faut qu'il regarde « non plus en arrière, mais en avant; il faut qu'il aborde « résolument, je ne dirai pas les difficultés, mais ce labeur « viril qui doit être sa tâche et sa préoccupation de tous « les jours ». Et il demanda à la Chambre de voter un ordre du jour de confiance. Par 317 voix contre 139 la Chambre, le 13 mars 1879, rejetait les conclusions de la Commission; mais par un ordre du jour cinglant, adopté par 217 voix contre 135, elle stigmatisait la politique des ministres du 17 mai et du 23 novembre qui ont « (2) par leur coupable entreprise contre la République trahi « le gouvernement qu'ils servaient, foulé aux pieds les lois « et les libertés publiques et n'ont reculé, après avoir conduit la France à la veille de la guerre civile, que devant « l'indignation et les viriles résolutions du pays. Mais vaincu que l'état de discrédit dans lequel ils sont aujourd'hui tombés, permet à la République victorieuse de ne « point s'attarder à la poursuite d'ennemis désormais frappés d'impuissance, considérant que pour réparer le mal fait « la France a besoin de calme et d'apaisement, et que l'heure « est venue pour le Parlement républicain de se consacrer « exclusivement à l'élaboration des grandes lois économiques, industrielles et financières que le pays réclame « et dont il attend le développement de sa richesse et de « sa prospérité, livre au jugement de la conscience nationale, qui les a déjà solennellement réprouvés, les des-

1. Séance de la Chambre des députés du 13 mars 1879. *Journ. off.*, du 14 mars 1879, p. 2032.

2. *Ibid.*, p. 2039.

« seins et les actes criminels des ministres du 17 mai et du
 « 23 novembre, et invite le ministre de l'Intérieur à faire
 « afficher la présente résolution dans toutes les communes
 « de France. »

Ainsi était abandonnée la mise en accusation des anciens ministres devant la Haute-Cour. La Chambre, pour des raisons d'opportunité, décidait de se borner à prononcer un jugement politique dont elle ordonnait l'affichage dans toutes les communes de France pour en assurer la publicité. Et l'on a pu dire qu'en agissant ainsi la Chambre s'érigait en tribunal sans présenter de garanties pour les accusés. On a pu soutenir que puisque la Chambre n'avait pas le courage de poursuivre des actes criminels conformément à la procédure légale, elle perdait tout droit à les flétrir et que l'affichage devenait une diffamation. C'est ce que n'ont pas manqué de faire valoir, dans une protestation publique, tous les anciens ministres, ainsi flétris devant l'opinion, sans avoir été entendus, et ainsi jugés, sans débats contradictoires. S'il est vrai que tous les anciens ministres, qui appartenaient à la nouvelle Chambre, y avaient laissé discuter leur condamnation sans opposer la moindre objection, il n'en reste pas moins que ce jugement politique, prononcé par une Chambre dans le feu des passions, est fort grave. A notre sens, on ne peut dire que la Chambre, en agissant de la sorte, ait empiété sur le pouvoir judiciaire, parce qu'en définitive elle n'a fait que donner une appréciation sur la politique d'anciens ministres, mais on ne peut s'empêcher de considérer avec quelque appréhension la puissance et le danger de ce pouvoir qui permet aux Chambres de lancer dans tout le pays des appréciations de nature à porter atteinte à l'honneur d'anciens membres du gouvernement, sans que les garanties nécessaires soient assurées pour sauvegarder les droits de ces victimes de la politique.

CHAPITRE IX

Enquête sur l'affaire de Cisseÿ

(2 décembre 1880-12 avril 1881)

L'origine de cette Commission d'enquête se trouve dans une banale histoire de ménage, dans des dissentiments d'ordre intime entre époux séparés de corps et de biens. Puis la presse, sollicitée sans doute, intervient pour lancer des accusations contre un officier de l'armée française qui n'est autre que le mari malheureux ; enfin des divulgations faites à la barre par un avocat, au cours d'un procès intenté par cet officier contre ses diffamateurs, font apparaître le rôle d'un ancien ministre de la Guerre dans les affaires d'ordre privé de ses inférieurs et émeuvent l'opinion au point de décider la Chambre à procéder à une enquête. Et née à propos d'incidents domestiques qui ne sembleraient pas devoir retenir l'attention du Parlement, la Commission, s'attachant, à l'origine, à examiner certaines accusations, assez graves pour mettre en cause l'honneur d'un ancien ministre de la Guerre, le général Courtot de Cisseÿ, ne tarda pas à élargir son champ d'action au point d'abandonner les questions personnelles, pour étendre ses investigations à l'administration française tout entière. Des incidents conjugaux à l'origine, une enquête générale sur l'administration comme résultat, telle est la singulière histoire de la Commission d'enquête sur l'affaire de Cisseÿ.

Le colonel Jung et sa femme étaient séparés de corps et de biens, lorsque Mme de Kaulla — l'ex-madame Jung — assigna son mari devant le tribunal civil de la Seine pour qu'il fût contraint de l'autoriser à acheter un hôtel de

300.000 francs. Un jugement du 23 septembre 1875 la débouta de sa demande, conformément aux conclusions du ministère public, qui invitait le tribunal à rejeter une telle instance, la demanderesse ne pouvant faire la preuve, ni de l'origine de l'argent, ni de l'utilité de cet achat. Quelques années plus tard, en septembre 1880, une note paraît dans différents journaux, laissant entendre que des papiers militaires importants avaient disparu. Le nom du colonel Jung est mêlé aux débats, et on l'accuse ouvertement d'avoir soustrait des pièces concernant la mobilisation. Il n'hésite pas à assigner en diffamation devant le tribunal correctionnel de la Seine M. de Wolstyne, rédacteur au *Gaulois*, ainsi que les gérants et imprimeurs du *Gil-Blas* et de *Paris-Journal*. Me Allou, l'avocat à qui le colonel confia ses intérêts, donna lecture, au cours des débats, de plusieurs documents fort compromettants pour le général Courtot de Cisse, ancien ministre de la Guerre. Il y avait notamment une lettre adressée le 10 août 1875 par le général de Cisse, alors ministre, au général Clinchant et ainsi conçue :

« (1) Mon cher Général,

« M. le colonel Jung, attaché à votre Etat-major, séparé
« de corps et de biens d'avec Mme Jung née de Kaulla, dont
« il détient illégalement la fortune, paraît-il, est actuelle-
« ment l'objet d'une demande pour obtenir l'emploi d'une
« partie de sa fortune.

« Veuillez inviter de ma part cet officier supérieur à
« condescendre aux réclamations dont il est l'objet afin
« d'éviter un procès qui serait scandaleux pour l'armée en
« raison surtout de la notoriété qu'a cet officier dans la
« presse parisienne.

« Signé : de CISSEY »

1. Rapport de M. Amédée Le Faure, 22 mars 1881. *Journ. off.*, 1881. Documents parlementaires, n° 3462, p. 451. —

Les journaux reproduisirent des extraits de la plaidoirie de M. Allou, et s'emparèrent des documents lus à la barre qu'ils s'empressèrent de commenter. La Chambre fut saisie de l'affaire et, le 9 novembre 1880, M. Laisant déposait un projet de résolution qui avait pour objet la nomination d'une Commission d'enquête parlementaire de 22 membres, investie des pouvoirs les plus étendus qui appartiennent aux Commissions d'enquêtes parlementaires, « dans le but de faire une enquête sur les faits révélés dans les débats du procès Jung-Wolstyne, plaidé le 12 octobre 1880 devant le tribunal correctionnel de la Seine ». Et après avoir entendu M. Laisant rappeler les termes du rapport présenté le 10 avril 1832 au nom de la Commission d'enquête sur le déficit Kessner par M. Martin (du Nord), et dans lequel le rapporteur, fixant les droits de la Chambre en matière d'enquête, établissait qu'en usant de ce droit, la Chambre ne pouvait encourir le reproche de s'immiscer, soit dans l'administration, soit dans l'action des tribunaux, la Chambre, par 271 voix contre 103, adopta l'urgence; le 23 novembre 1880, la Chambre décidait de nommer une Commission de 22 membres au scrutin de liste en Assemblée générale, dans le but de faire une enquête sur les actes de M. le général de Cissey pendant son ministère. La Commission fut nommée le 2 décembre.

Au cours des quarantes séances qu'elle tint, la Commission entendit 157 témoins. Elle eut à se préoccuper des accusations contenues dans des actes extra-judiciaires que M. Chauvin, le gérant du *Petit Parisien*, ainsi que MM. Henry Rochefort et Casimir Delpierre, gérant de *l'Intransigeant*, firent signifier, par ministère d'huissier, le 24 novembre 1880 à MM. les présidents et membres de la Chambre des députés en la personne de M. le président de la Chambre. Les requérants demandaient à la Chambre de faire application de l'article 42 de la loi de 1875 sur les pouvoirs publics qui lui permet de mettre

les ministres en accusation pour les faits criminels commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Des griefs d'ordres très différents étaient faits au général de Cissey. On lui reprochait, vivant en concubinage avec Mme de Kaulla, femme adultère d'un de ses subordonnés, d'avoir abusé de son pouvoir en prescrivant à un général sous ses ordres d'exercer une pression sur le colonel Jung pour l'amener à donner l'autorisation, réclamée par sa femme, d'acheter un hôtel. C'était sa vie privée qui était attaquée et son immixtion, en qualité de ministre de la Guerre, dans un différend conjugal entre les époux Jung.

Mais d'autres accusations plus graves étaient portées contre lui, que la Commission d'enquête d'abord, la Chambre ensuite mirent à néant. Le général de Cissey avait-il trahi? Avait-il, étant Ministre, livré à une espionne de l'Allemagne les secrets qu'il possédait? Avait-il favorisé par sa haute protection les tripotages financiers de sa maîtresse, qui était qualifiée par ses ennemis d'espionne prussienne? A l'unanimité, la Commission décida que le général de Cissey ne pouvait être accusé d'avoir trahi soit directement et personnellement, soit par complaisance ou faiblesse. La Chambre à l'unanimité fit sienne la conclusion de la Commission.

Restaient une série d'accusations qui représentaient le général de Cissey comme concussionnaire: il aurait, de complicité avec Mme de Kaulla, trafiqué sur des achats de fournitures militaires, de chassepots notamment et de chaussures. La Commission réduisit encore à néant ces calomnies et, à l'unanimité, la Chambre rejeta l'accusation de concussion.

Enfin, dans une dernière partie, la Commission aborda ce qu'on peut considérer comme une étude de l'administration en général, elle signala des abus, découvrit de fâcheuses pratiques, et dénonça des vices de l'administration. « La Commission a pensé, lit-on dans le rapport de M. Amédée

« Le Faure (1), qu'elle avait le devoir d'appeler l'attention
 « de la Chambre et du Ministère de la Guerre sur les
 « résultats qu'elle avait constatés. Nous avons signalé
 « bien des abus. Convient-il sur ce point de retenir la res-
 « ponsabilité directe, personnelle de M. le général de Cissey?
 « Tout d'abord nous devons faire observer que ce n'est
 « pas pendant le Ministère du général de Cissey que ces
 « errements ont pris naissance ; ils sont de beaucoup anté-
 « rieurs et les quelques recherches que nous avons pu
 « faire nous ont prouvé d'une façon trop complète qu'ils
 « n'ont pas disparu... Comment donc, alors que ces faits
 « nous sont révélés, alors que sans enquête sur les minis-
 « tères suivants, nous arrivons à des constatations analo-
 « gues, comment donc retenir une responsabilité unique,
 « comment pour tout dire en un mot choisir un bouc émis-
 « saire ? »

Et la Commission, loin de conclure à la mise en cause personnelle du général de Cissey, exprimait un blâme sur les agissements de quelques fonctionnaires de la Guerre qu'elle signalait au ministre, en le priant de prévenir le retour d'abus de même nature. Elle concluait en outre à la nécessité de continuer la surveillance financière après le vote de chaque budget, et à l'urgence de rendre le contrôle plus efficace. Et comprenant qu'il y avait un organe plus compétent qu'elle-même pour réaliser ces souhaits de façon pratique, elle renvoyait ces deux suggestions à la Commission du budget, à qui elle laissait le soin, par la rédaction d'un texte précis, de tenir compte de ces indications dans la loi de finances. Dans la séance du 12 avril 1881 la Chambre se conforma aux conclusions de la Commission d'enquête, et adopta purement et simplement les conclusions que lui soumettait la Commission.

1. Rapport de M. Amédée Le Faure, *Jour. off.*, documents parlementaires, 23 mars 1881, n° 3.462, p. 451.

Cette Commission d'enquête se terminait ainsi par la mise hors de cause du général de Cissey, qui sortait indemne des accusations de trahison et de concussion dont on avait voulu le noircir. La Commission profita cependant de cette affaire pour se livrer à une enquête assez vaste sur l'administration française : et elle aboutit à des conclusions d'ordre général de nature à apporter un remède aux maux constatés et à permettre d'éviter le retour des fâcheux errements qu'elle avait découverts. C'est à des conseils de prudence financière qu'elle aboutit, mais elle se borna à les suggérer à la Commission du budget en lui laissant le soin de les appliquer. La Commission d'enquête, dont on peut dire qu'une querelle de ménage a été l'origine, a su s'élever au-dessus des contingences, se dégager des questions personnelles dont elle avait mandat de se préoccuper et embrasser des questions d'ordre plus général et dont l'importance ne saurait être méconnue. Elle est parfaitement demeurée dans ses attributions parlementaires, en cherchant à contrôler le pouvoir exécutif, et en s'efforçant de collaborer avec lui en lui indiquant les modifications susceptibles d'améliorer l'organisation administrative dont elle avait relevé les vices actuels. Par cette enquête la Chambre a su, en même temps qu'elle exerçait un contrôle utile et nécessaire sur le pouvoir exécutif, apporter à celui-ci sa part de collaboration. L'esprit de critique, loin d'être stérile, est devenu créateur.

CHAPITRE X

Enquête sur l'affaire Wilson-Caffarel

(5 novembre 1887.)

Une campagne de presse dévoilant des trafics de fonctions publiques et de décorations, des accusations lancées contre des parlementaires, telles furent les origines de la Commission d'enquête sur l'affaire Wilson.

Vers la fin de septembre 1887 la police apprenait l'existence d'une officine louche, dans laquelle une bande d'escrocs et d'aventurières trafiquaient, sous la direction d'une femme Limouzin, des faveurs, des recommandations et des décorations. Le général Caffarel, sous-chef d'état major général du Ministère de la Guerre, se trouva impliqué dans le scandale. Une perquisition chez la Limouzin fit découvrir des correspondances compromettantes pour divers personnages politiques, dont le général Boulanger, le général d'Andlau, sénateur, et M. Wilson, gendre du Président de la République Grévy. Aussitôt le général Caffarel fut écarté au Cherche-Midi ; le général Boulanger fut puni de 30 jours d'arrêt de rigueur ; le général d'Andlau prit la fuite. La Chambre des députés, le jour même de sa rentrée, le 25 octobre 1887, se préoccupait de cette série de scandales, qui devaient être le prétexte à des luttes politiques acharnées. Un député de la droite, M. Cunéo d'Ornano, déposait une proposition de résolution tendant à la nomination d'une Commission de 22 membres chargée,

de faire une enquête sur les faits de trafic de fonctions publiques et de décorations, que la presse avait signalés. Contre cette demande le président du Conseil, M. Maurice Rouvier, s'éleva avec éloquence et énergie :

« La Chambre (1) n'ignore point, déclare-t-il à la tribune, « que les faits auxquels fait allusion l'honorable M. Cunéo d'Ornano ont été déférés à l'autorité compétente, c'est-à-dire à l'autorité judiciaire. A l'heure actuelle une instruction judiciaire est ouverte ; dès qu'elle sera close, la justice suivra son cours, et s'il y a lieu les inculpés seront renvoyés devant les tribunaux compétents ». A cette argumentation, dans laquelle on devinait le reproche de confusion de pouvoirs qu'adressait par avance le président du Conseil à la Commission dont la nomination était réclamée, M. Cunéo d'Ornano répondait dans les termes suivants :

« (2) L'enquête que je sollicite portera, non pas sur les « culpabilités individuelles, ce qui est du ressort des tribunaux, mais sur les administrations publiques mises « gravement en suspicion. » Et citant divers abus graves qu'il reprochait à l'administration, il fut suivi par la Chambre qui, par 338 voix contre 130, se prononça pour l'urgence de ce projet de résolution. La Commission, chargée de l'examen de son projet, délibéra et le 3 novembre M. Salis vint, comme rapporteur, apporter les conclusions de la Commission : celle-ci estimait qu'il y avait lieu à enquête, tant sur les complaisances reprochées à l'administration des Postes et Télégraphes vis-à-vis de certaines personnes en faveur desquelles elle n'aurait pas craint de compromettre les droits du Trésor, que sur des restitutions de sommes effectuées indûment par l'administration de

1. Séance de la Chambre des députés 25 oct. 1887, *Journ. off.*, 26 oct. 1887, p. 1.860.

2. *Ibid.*, p. 1860.

l'Enregistrement ; elle proposait en outre que la Commission d'enquête s'inquiétât de savoir s'il y avait eu, à l'occasion de distinctions honorifiques et de nominations à diverses fonctions publiques des trafics ou des marchandages auxquels se seraient livrés des agents administratifs, qu'elle s'assurât si, à l'occasion de traités et de fournitures d'imprimerie, une pression abusive n'avait pas été exercée sur certaines administrations au profit d'intérêts particuliers. Enfin elle demandait qu'on recherchât s'il était vrai qu'au Ministère de la Guerre il y eût eu divulgation ou soustraction de documents destinés à rester secrets.

Les conclusions de la Commission vinrent en discussion à la séance du 5 novembre 1887. Le président du Conseil développa à nouveau les arguments qu'il avait fait précédemment valoir contre la nomination de cette Commission d'enquête « (1) Vrais ou faux, déclara-t-il, aucun de ces « actes n'a pu s'accomplir sans mettre en jeu la responsabilité ministérielle, aucun de ces actes n'a pu naître qu'à « la condition qu'un ministre responsable l'ait contresigné, « d'où il suit qu'il en doit répondre devant le Parlement, « et même devant d'autres juridictions, si l'abus de pouvoir est allé jusqu'à constituer un crime ou un délit ». A cette thèse, d'après laquelle le simple exercice de la responsabilité parlementaire devait donner satisfaction à la Chambre, M. Salis vint opposer une doctrine tout opposée : « (2) Il y a, disait-il, deux ordres de faits parfaitement distincts : des faits délictueux qui sont déferés à « la justice, qui sont du domaine judiciaire, et des faits qui « relèvent de l'administration, de la surveillance et du « contrôle du pouvoir exécutif. Je reconnais que dans le « premier ordre d'idées il n'est pas possible à la Chambre

1. Séance de la Chambre des députés du 5 novembre 1887. *Journ. off.*, 1887, p. 1942.

2. *Ibid.*, p. 1943.

« d'entrer dans l'examen des faits délictueux ; ce sont des
 « délits, nous n'avons pas à les juger et nous ne pouvons
 « nous substituer à la justice. Mais j'estime que nous
 « avons au contraire un droit d'examen, de contrôle,
 « d'investigation sur des faits qui se rattachent à l'admi-
 « nistration, que si ce droit n'est pas consacré par la Cons-
 « titution elle-même, il n'est ni contestable ni contesté.
 « L'interpellation est possible. Mais nous avons la préten-
 « tion d'aller plus haut et plus loin et de rechercher si,
 « sous les précédents Ministères, il n'y a pas eu des faits
 « coupables, des actes qui tombent sous le coup de notre
 « contrôle et de nos investigations, sous le coup de la loi. »

D'ailleurs, si l'interpellation visant d'anciens ministres devait être inopérante, faute de pouvoir amener la démission du cabinet en mettant en jeu la responsabilité ministérielle, il faut reconnaître que l'enquête proposée par M. Salis ne pouvait aboutir, elle aussi, qu'à une sanction morale, à moins qu'elle ne parvint — cas peu probable — à provoquer la mise en accusation des ministres.

M. Paul de Cassagnac vint lui aussi plaider en faveur de la nomination de la Commission d'enquête :

« (1) Au point de vue parlementaire, déclara-t-il, vous
 « devez la faire, non pas pour des questions administratives
 « comme on vous l'a dit ; en effet, une interpellation
 « suffirait s'il n'y avait que cela ; non pas seulement pour
 « une instruction judiciaire ; le parquet s'il en recevait
 « l'ordre la ferait, j'en suis convaincu ; mais pour une ques-
 « tion plus élevée, pour une question qui nous intéresse
 « tous, parce que c'est une question de moralité. Il n'y en
 « a pas d'autre qui soit posée devant l'opinion publique,
 « pas d'autre que la question de moralité ». La Chambre
 se laissa convaincre et, par 264 voix contre 257, elle
 adopta le contre-projet de M. Colfavru. La Chambre,

résolue à faire respecter l'administration de la République, soit par les agents de cette administration qui auraient manqué à leurs devoirs, soit par ceux, quels qu'ils fussent, qui par des accusations ou des insinuations non justifiées, auraient porté atteinte à l'honneur et à la considération de cette administration et de ses agents, décidait qu'une Commission de 22 membres serait nommée dans les bureaux pour procéder à une enquête générale sur tous les faits touchant à l'administration, qui lui paraîtraient de nature à mériter soit un blâme, soit une répression ; et, par 299 voix contre 177, la disposition additionnelle suivante était adoptée : « Cette Commission serait investie « des pouvoirs les plus étendus qui appartiennent aux « Commissions d'enquête parlementaire ». L'ensemble de la résolution recueillait 436 voix contre 84.

La Commission procéda, suivant le mandat qui lui avait été confié, à une vaste enquête sur l'administration, qui avait encouru des reproches suffisamment graves pour avoir ému l'opinion publique et le Parlement. Soixante dix-huit affaires furent retenues par la Commission qui confia la rédaction des rapports à ses membres. Ce fut M. Brousse qui fut chargé du rapport d'ensemble (1), dans lequel il reprenait chacune des accusations formulées contre l'administration, et sur lesquelles il apportait l'opinion de la Commission et le remède qu'elle proposait. Les fonctionnaires furent autorisés par le gouvernement lui-même à déposer devant la Commission, et il ne semble pas qu'à ce propos il y ait eu d'incidents.

Le rapport constata que dans les bureaux du Ministère de la Guerre il s'était commis, en 1887, des indiscretions d'une importance technique très relative, mais d'un effet moral déplorable, puisqu'elles n'avaient pu recevoir leur punition ; que la surveillance exercée sur les services avait

1. Rapport de M. Brousse, *Annales de la Chambre des députés*, Documents parlementaires, S.-O., 1889, t. II, p. 392 et suivantes.

été trop souvent insuffisante, et que des gens sans moralité avaient trouvé trop facilement accès dans un Ministère qui devait, plus que tout autre, s'entourer de garanties de toute sorte : la Commission espérait que le gouvernement proposerait de combler les lacunes qui pouvaient exister dans la loi sur l'espionnage, et que cette loi ne resterait pas entre ses mains une arme inutile.

La Commission s'attacha ensuite à débrouiller le mystère des lettres Wilson. En effet, devant la justice correctionnelle, lors du procès dirigé contre la femme Limouzin et le général Caffarel, un incident des plus graves surgit. Il fut établi que des lettres, adressées par M. Wilson à la femme Limouzin et saisies lors d'une perquisition chez cette dernière, avaient été subtilisées et remplacées par des lettres apocryphes. Ces lettres, datées de 1884, étaient écrites sur du papier portant au filigrane une marque qui datait de septembre 1885. Il y avait donc eu substitution. Le parquet établit que ces lettres lui avaient été remises par la préfecture de police. L'affaire correctionnelle fut remise, et la Chambre donnait son autorisation à une demande de poursuites dirigée contre Wilson, pour soustraction de pièces ; avec lui étaient poursuivis M. Gragnon, préfet de police, et M. Goron, sous-chef de la Sûreté, inculpés d'avoir été les auteurs ou complices de cette substitution. Sur cet incident, le ministre de la Justice, M. Mazeau démissionnait. Une ordonnance de non-lieu clôtura cette affaire ; la matérialité des faits de la soustraction et de la substitution était reconnue, mais ils ne tombaient pas sous l'application des lois pénales existantes. La Commission d'enquête, sans parvenir à éclaircir ce mystère, tirait de cette affaire un enseignement qui, s'il avait été suivi, aurait évité bien d'autres incidents de cette nature, ainsi que nous pourrons le constater au cours de l'histoire des Commissions d'enquête postérieures, qui se sont heurtées à des difficultés de même origine. La Com-

mission concluait qu'en supprimant les attributions judiciaires que le préfet de police exerce concurremment avec le parquet de la Seine, on éviterait le retour des conflits profondément regrettables qui s'étaient élevés entre ces deux pouvoirs et qui avaient porté atteinte à leur autorité ; elle souhaitait en outre que l'on réglementât, par une loi, les pouvoirs des juges d'instruction, de façon à écarter tout arbitraire dans les saisies et dans la conservation des pièces saisies. Enfin la Commission formulait le vœu que le ministre de l'Intérieur et le garde des Sceaux rappelaient à leurs subordonnés que l'administration et la justice avaient mieux à faire que de se livrer à des rivalités ou à des compétitions de prépondérance et que le pays attendait de leur entente loyale, de leur collaboration active le relèvement de leur prestige et le respect de la légalité. Il est curieux de constater combien souvent seront repris, au cours de l'histoire parlementaire, ces thèmes inspirés d'une sage raison, mais dont il est si difficile d'obtenir la mise en pratique.

La Commission s'attaqua ensuite à l'affaire des décorations. MM. d'Andlau, Caffarel et Wilson avaient été poursuivis judiciairement sous l'inculpation d'escroquerie pour avoir essayé de vendre des Croix de la Légion d'honneur. La Commission déclarait que la Chambre n'était pas un tribunal chargé de se prononcer sur le caractère juridique d'actes plus ou moins délictueux ; au passage cependant, elle ne pouvait s'empêcher d'infliger sa réprobation à ce qui porte la marque de l'immoralité, et recherchait aussitôt dans quelle mesure ces actes avaient réagi sur l'ensemble de l'administration, à quel degré ils avaient porté la perturbation dans les affaires publiques, quelle connivence ils avaient pu provoquer dans les rangs des fonctionnaires de l'Etat. Et elle concluait que seul M. Wilson s'était livré à un trafic coupable.

Abordant ensuite les affaires relatives à l'enregistrement,

elle aboutit à cette conclusion qu'il convenait de rendre à l'Administration de l'enregistrement son autorité, inscrite dans la loi de frimaire an VII, et d'instituer enfin une juridiction spéciale pour donner une sanction à la responsabilité civile des ministres et sous-secrétaires d'Etat.

« (1) Ainsi, écrivait le rapporteur M. Brousse dans ses observations, se trouvera assuré le recours du Trésor public contre les gestions dolosives et les fautes lourdes. Ainsi disparaîtra cette opinion que le bon plaisir d'un ministre peut se jouer de nos lois sur la réparation du préjudice occasionné ».

Enfin la Commission invitait le gouvernement à étudier d'urgence le moyen de supprimer les abus que le système de l'adjudication publique ne suffisait pas à empêcher, et demandait que fut condamné tout fonctionnaire qui aurait cherché à éluder les garanties du système de l'adjudication par le moyen détourné des clauses prohibitives.

Telle fut, ébauchée à grands traits, l'œuvre de la Commission d'enquête qui s'efforça de purifier les mœurs de l'Administration française, en y apportant des règles plus strictes, inspirées d'une idée de justice dont on ne peut que la féliciter. Si les remèdes qu'elle proposait avaient été adoptés et réalisés, bien des incidents, des scandales même — qui provoqueront à leur tour d'autres Commissions d'enquête — auraient été évités. La preuve en est dans les conclusions identiques qu'adoptèrent les Commissions plus proches de nous, conclusions qui demeurèrent encore à l'état de vœu platonique. L'œuvre de cette Commission d'enquête ne fut même pas discutée à la tribune de la Chambre qui n'eut pas la curiosité de demander à la Commission qu'elle avait désignée le compte-rendu de ses travaux. Cette indifférence s'explique par les circonstances

1. Rapport de M. Brousse. *Annales de la Chambre des députés. Documents parlementaires*. S.-O., 1889, t. II, p. 395.

politiques ; en effet cette Commission a été nommée le 5 novembre 1887 ; or, le 19 novembre, le cabinet Rouvier donnait sa démission et le président Grévy se retirait le 2 décembre. La personnalité de M. Wilson, gendre du président Grévy, avait contribué à grossir le scandale : la retraite de M. Grévy diminuait l'intérêt de l'affaire. En outre, l'agitation politique, la campagne menée par le général Boulanger et ses amis ne contribuèrent pas peu à faire passer dans l'ombre ce scandale qui, comme beaucoup d'autres, s'éteignit dans l'oubli.

CHAPITRE XI

Enquête sur l'affaire Raynal

(5 février 1895-3 février 1896).

Un ancien ministre des Travaux publics, M. Raynal, qui avait, en 1883, négocié les célèbres conventions avec les grandes Compagnies de chemins de fer avait-il été corrompu et s'était-il fait l'instrument de ces Compagnies ? Telles sont les questions qu'eut à résoudre la Commission d'enquête parlementaire que nomma la Chambre des députés le 5 février 1895. Cet ancien ministre devait-il être mis en accusation par la Chambre pour crime commis dans l'exercice de ses fonctions, tel était le problème qu'avait à résoudre la Chambre. La Commission d'enquête eut en l'espèce à procéder à une instruction politique, et de ses conclusions devait dépendre la décision, politique encore, de la Chambre. Mais il nous paraît nécessaire de rappeler rapidement à la suite de quels événements et dans quelles conditions naquit cette enquête.

En avril 1894, un journal spécial, *la Voie ferrée*, publiait une série d'articles tendant à démontrer que la garantie d'intérêts pour les Compagnies d'Orléans et du Midi prenait fin en 1914 et non point, ainsi que ces Compagnies le prétendaient, en 1956, date d'expiration de leurs concessions. Une telle interprétation des conventions de 1883 entre l'Etat et les Compagnies de chemin de fer provoqua une légitime émotion au sein des conseils d'administration

de ces compagnies. Et la Compagnie du Midi prit l'initiative de faire trancher le différend par le gouvernement : elle écrivit à M. Barthou, alors ministre des Travaux publics, auquel elle posa le problème en lui demandant l'avis du gouvernement :

« Notre compagnie, écrivait-elle (1), a toujours considéré que cette question ne faisait pas de doute et que la convention de 1883, en abrogeant toutes les dispositions antérieures, lui assurait la garantie d'intérêts jusqu'à la fin de sa concession ; nous ne pouvons que maintenir cette manière de voir. Nous espérons, Monsieur le Ministre, qu'après examen vous voudrez bien reconnaître le bien fondé ; s'il en était autrement, il ne saurait vous échapper qu'en raison des graves intérêts engagés il y aurait des inconvénients de tous genres à laisser en suspens un différend de cette importance. Dans ce cas, nous vous demandons d'user de la faculté que vous reconnaît à cet égard la jurisprudence pour faire trancher, dès à présent, la question par les juges compétents. »

Le gouvernement, estimant sans doute qu'il serait fâcheux, après avoir affirmé formellement les droits de l'Etat, de paraître les infirmer en les déléguant lui-même à une juridiction contentieuse, s'abstint de satisfaire à la demande de la Compagnie du Midi. Mais il ne tarda pas à trouver une occasion de revenir sur cette question et d'y apporter une solution. Lorsque les six grandes Compagnies de chemins de fer demandèrent, comme chaque année, l'autorisation d'émettre des obligations pour assurer le paiement des frais de premier établissement, pour 1894, sur l'ensemble de leurs concessions, le ministre des Travaux publics donna l'autorisation dans la forme ordinaire :

1. Rapport de M. Jean Darlan. *Annales de la Chambre des députés. Documents parlementaires*. S. O., 1895, t. I, p. 430.

mais pour les Compagnies du Midi et d'Orléans il fit, à la date du 15 juin 1894, la réserve suivante : ces deux Compagnies devaient compléter les mentions relatives à la garantie d'intérêts qui figurait sur les titres, en indiquant qu'elle prendrait fin le 31 décembre 1914. C'était en somme demander aux deux Compagnies de renoncer volontairement à leurs prétentions. La réponse ne se fit pas attendre : dès le 19 juin 1894, les Compagnies déposaient leur pourvoi devant le Conseil d'Etat, qui, le 12 janvier 1895, rendait un arrêt par lequel il annulait la décision du ministre des Travaux publics du 15 juin 1894, en tant qu'elle invitait la Compagnie des chemins de fer du Midi à compléter les mentions, relatives à la garantie, qui figuraient sur ses titres, en indiquant que cette garantie prendrait fin le 31 décembre 1914. Un arrêt analogue, rendu le 13 janvier, apportait la même satisfaction à la Compagnie d'Orléans. Ces deux arrêts, qui annulaient la décision du ministre des Travaux publics, provoquèrent le 14 janvier 1895 la retraite de ce dernier. M. Barthou déclara ne pas vouloir appliquer un arrêt qui, selon lui, préjugait la décision mieux qu'elle ne la jugeait, et il donna sa démission.

Mais l'incident prit une ampleur politique avec l'intervention à la Chambre — le 14 janvier 1895 — de M. Millerand, qui prétendit mettre en cause non pas seulement M. Barthou, mais le cabinet tout entier. Il soutint que le ministère « (1) avait commis la faute la plus lourde en « fournissant aux Compagnies l'occasion qu'elles attendaient d'obtenir du Conseil d'Etat des considérants « d'arrêt qu'elles invoqueront l'heure venue contre l'Etat ». D'autre part, il se montra extrêmement sévère à l'égard de M. Raynal, ministre des Travaux publics en 1883, qui

1. Séance de la Chambre des députés du 14 janvier 1895. *Annales de la Chambre des députés*, S. O., 1895, t. I, p. 65.

avait signé les conventions avec les Compagnies. Il trouvait extraordinaire qu'un homme aussi rompu aux affaires ait pu ne pas s'apercevoir que le texte qu'il signait aurait des effets que le Parlement n'entendait pas lui donner, car celui-ci n'avait jamais eu l'intention de consentir aucune prorogation à la garantie d'intérêts qui expirait à ses yeux en 1914. M. Millerand, en définitive, accusait M. Raynal d'avoir trahi les intérêts de l'Etat en faisant avec les Compagnies d'Orléans et du Midi un accord secret et par suite intéressé au sujet de la garantie d'intérêts, dont la prolongation — prétendait l'orateur — avait été volontairement dissimulée par lui dans le texte du contrat. Les conclusions du commissaire du gouvernement et les arrêts de janvier 1895 du Conseil d'Etat constituaient — à son avis — l'acte d'accusation le plus formel contre M. Raynal et contenaient la preuve de cet accord secret et de la corruption dont s'était rendu coupable le ministre des Travaux publics. Comme conclusion M. Millerand demandait à la Chambre de nommer dans ses bureaux une Commission qui examinerait, s'il y avait lieu de mettre en accusation, pour crime commis dans l'exercice de ses fonctions, M. Raynal, ancien ministre des Travaux publics. Cette résolution fut votée par la Chambre par 253 voix contre 225 ; et le 5 février 1895 la Chambre procédait à la nomination de cette Commission.

Deux sous-commissions furent chargées, l'une d'examiner la comptabilité des Compagnies, l'autre de vérifier les comptes de M. Raynal. Cette dernière sous-commission se préoccupa spécialement de la nature des opérations de la maison de commerce Astruc et Raynal, de leur importance, des chiffres auxquels s'étaient élevés les bénéfices nets réalisés et répartis entre les associés ou intéressés ; enfin elle s'inquiéta de savoir si la maison avait bénéficié de tarifs exceptionnels ou privilégiés. Et la Commission aboutit, après ces examens détaillés, que M. Raynal lui-

même avait sollicités, à cette conclusion, développée au cours du rapport de M. Jean Darlan, que si l'œuvre des conventions de 1883 pouvait donner matière à des discussions et à des critiques, il était impossible de suspecter la loyauté des intentions du ministre qui les avait signées et de mettre en doute à cet égard son honorabilité. Et le rapporteur concluait qu'il n'y avait pas lieu de mettre en accusation, pour crime commis dans l'exercice de ses fonctions, M. Raynal.

C'est le 3 février 1896 que le rapport de M. Darlan vint en discussion devant la Chambre. La démission de M. Casimir Périer le 15 janvier 1895, puis celle du cabinet Charles Dupuy avaient donné satisfaction en partie aux promoteurs de la Commission d'enquête, qui voyaient surtout dans la nomination de cette Commission une arme contre le Ministère tout entier, qu'ils voulaient rendre solidaire de M. Barthou démissionnaire. A la séance du 4 février 1896 le rapporteur, M. Darlan — refusant de se laisser entraîner par les suggestions de M. Millerand, qui prétendait que si la Commission parvenait à établir que les Compagnies de chemins de fer avaient en 1883 usé de moyens frauduleux pour s'assurer des concours dans la Chambre, ce seraient les conventions elles-mêmes qui tomberaient — le rapporteur précisa avec netteté le rôle de la Commission à qui il ne reconnaissait pas le droit de faire une enquête sur les conventions qui avaient été votées par la Chambre et le Sénat et qui avaient acquis de ce fait force de loi. La Commission avait à se préoccuper seulement de l'attitude de M. Raynal dans l'étude et la préparation des conventions ; c'est en se bornant à ce rôle très précis, que la Commission concluait à la mise hors de cause de M. Raynal ; la Chambre, le 11 février 1895, adopta les conclusions de sa Commission et vota un ordre du jour par lequel — sans se prononcer sur les conventions de 1883 et en réservant les droits de l'Etat — elle déclarait qu'il n'y avait pas lieu

de mettre en accusation, pour crime commis dans l'exercice de ses fonctions, l'ancien ministre des Travaux publics, M. Raynal.

Le rôle de cette Commission d'enquête fut politique ; l'esprit qui présida à sa nomination le fut également. C'est en effet, beaucoup par esprit de parti et par hostilité contre le cabinet Charles Dupuy, que M. Millerand demanda avec tant d'insistance la nomination d'une Commission d'enquête ; l'intention de rendre tout le cabinet solidaire de M. Barthou, démissionnaire, et le désir secret que la retraite de ce dernier entraînant le gouvernement tout entier, n'étaient pas étrangers à cette proposition. La Chambre a recouru au procédé de l'enquête pour s'entourer de tous les renseignements nécessaires, avant de décider la mise en accusation d'un ancien ministre et, ce faisant, elle a usé de son droit politique. Il s'agissait pour la Commission de porter ses investigations sur des accusations de corruption d'une gravité exceptionnelle et qui remontaient à une douzaine d'années ; elle a su faire preuve de calme, de sang-froid et respecter le principe de la séparation des pouvoirs ; elle n'a pas cherché à s'attribuer des droits qui ne lui appartenaient pas. Après un examen judicieux et fouillé des griefs portés contre cet ancien ministre, la Commission, qui n'a pas hésité à se livrer aux plus minutieuses recherches, tant dans les livres des Compagnies de chemins de fer que dans ceux de la maison de commerce de M. Raynal, s'est prononcée pour l'acquiescement politique de l'ancien ministre et la Chambre s'est rangée à son avis. Grâce à cette enquête, M. Raynal s'est trouvé lavé devant le pays tout entier des imputations calomnieuses qui avaient été lancées contre lui. La publicité de l'enquête et de ses résultats a été la véritable sanction et l'intéressé y a trouvé l'avantage d'obtenir sa justification devant l'opinion. Cette œuvre de réparation et de justice politique est due au tra-

vail scrupuleux de la Commission, qui en demeurant dans les strictes limites de ses attributions, a été l'auxiliaire utile et compétente de l'Assemblée qui l'avait nommée.

CHAPITRE XII

Affaire de Panama

L'affaire du canal de Panama reste dans l'histoire parlementaire du xix^e siècle le scandale financier * qui fut exploité contre le Parlement et les mœurs parlementaires. Nous nous efforcerons de situer cette crise aussi impartialement que possible, en nous attachant à l'étude des deux Commissions d'enquête, particulièrement célèbres, qui naquirent à l'occasion de cette affaire.

Ce qui caractérise ces Commissions d'enquête et ce qui les rend tout spécialement intéressantes, c'est qu'elles se sont doublées d'actions judiciaires dont le développement parallèle ne fut passans causer des heurts : et de ces heurts peuvent se dégager les principes qui doivent dominer toute Commission d'enquête, et s'imposer nécessairement à elle. Au point de vue historique, il n'est pas sans intérêt d'indiquer la déviation qu'a subie cette affaire, et comment les partis d'opposition s'en sont emparés ; le boulangisme vaincu a vu là une occasion de prendre une revanche contre le Parlement et les passions politiques ont cherché à dénaturer ce scandale en essayant de l'étendre. Le crime de quelques parlementaires, c'est le Parlement tout entier et la forme de gouvernement même qui — pour certain parti politique — devaient en payer le rançon. La lutte contre la corruption devenait une arme de parti. A ce double point de vue, l'affaire de Panama est riche en enseigne-

ments, dont l'histoire des enquêtes politiques ne peut manquer de profiter.

Le succès du Canal de Suez et la prospérité de la société qui l'avait construit devaient exciter les initiatives : l'idée vint d'établir un canal séparant les deux Amériques. Ce fut Ferdinand de Lesseps qui lança cette affaire. Une société avait été constituée le 3 mars 1881 au capital de 300 millions de francs, divisé en 600.000 actions de 500 francs. Les travaux, fort onéreux, engloutirent les premiers fonds, et les emprunts succédant aux emprunts, la Société se trouvait, en juin 1888, avoir absorbé une somme totale de plus d'un milliard (exactement 1.094.716.051). C'est alors que, pour poursuivre les travaux en cours, la Société dut recourir à l'Etat ; elle sollicita l'autorisation de contracter un nouvel emprunt de 120 millions à émettre sous forme d'obligations à lots. Le ministre des Finances, M. Maurice Rouvier, quitta le Ministère avant d'avoir pris une décision ; ce fut M. Pierre Tirard qui lui succéda. Celui-ci se refusa à présenter à cet effet un projet de loi, estimant que seule l'initiative parlementaire était admissible en l'espèce. Le député Alfred Michel déposa alors une proposition que la Chambre prit en considération le 24 mars 1888. A une voix de majorité, la Commission conclut à l'adoption de cette proposition : ce fut la loi du 8 juin, qui autorisa la Compagnie, sous certaines garanties qu'elle devrait fournir, à émettre des obligations à lots. Sur les 720 millions émis, seuls 300 furent souscrits ; ces nouvelles ressources ne devaient pas être de longue durée, et à la fin de l'année 1888 la Compagnie se trouvait dans l'impossibilité de faire face à ses engagements. Encore une fois, elle fit appel au concours des pouvoirs publics ; le ministre des Finances, M. Peytral, présenta à la Chambre un projet tendant à proroger d'une durée de trois mois le paiement des dettes ainsi que des coupons des actions et obligations provenant d'une partie

de l'emprunt de 1888. La Chambre se montra hostile à ce projet qu'elle refusa d'adopter. Alors Ferdinand de Lesseps se vit contraint de demander au tribunal civil de la Seine la nomination d'administrateurs provisoires ; puis le 4 février 1889 le tribunal prononçait la dissolution de la Société et nommait liquidateur l'ancien ministre Brunet. La Compagnie avait reçu un milliard 433 millions et à ce moment l'actif était de 163 millions.

Dès mars 1888 les actionnaires et obligataires avaient déposé entre les mains du Procureur général, Quesnay de Beaurepaire, une plainte contre les administrateurs de la Compagnie ; ils avaient en outre saisi le Parlement d'une pétition, qui, appuyée par MM. Le Provost de Launay et Jules Delahaye, vint à l'ordre du jour de la Chambre le 21 juin 1890. En mai 1891, le Procureur général, Quesnay de Beaurepaire, faisait ouvrir une instruction contre le président et les administrateurs de la Compagnie pour infraction à la législation sur les Sociétés. Soudain, en novembre 1892, une campagne violente de la presse d'opposition — *la Cocarde et la Libre Parole* — a réveillé l'agitation, ces journaux accusaient la Compagnie d'avoir ruiné la petite épargne et acheté à prix d'or la complicité de certains parlementaires.

§ 1. — PREMIÈRE ENQUÊTE SUR L'AFFAIRE DE PANAMA

(21 nov. 1892-4 juillet 1893.)

Cette campagne de presse eut son dénouement à la tribune de la Chambre où, le 21 novembre 1892, MM. Arge-
liès, Jules Delahaye et Gauthier de Clagny interpellèrent le gouvernement.

Le premier se borna à des critiques théoriques et générales, estimant que l'autorisation d'émission, donnée par l'Etat, engageait sa responsabilité. Il demandait au gou-

vernement de renseigner le public sur la situation réelle de la Compagnie qui serait déchuë si les travaux restaient encore en suspens pendant trois mois.

M. Delahaye réclama une enquête ; il affirma que, pour obtenir du gouvernement l'autorisation d'émettre des valeurs à lots, la Compagnie, par l'intermédiaire d'un financier, avait acheté la conscience de plusieurs hommes politiques. « (1) Pour émettre des valeurs à lots, déclarait-il à la tribune, l'intervention des pouvoirs publics était nécessaire, il fallait une loi. Le financier se fit fort de l'obtenir par la toute puissance de ses relations politiques et par la corruption. Il demanda 5 millions dont il ne devait rendre compte à personne. Cette somme ne lui parut d'abord pas suffisante pour sa commission et pour acheter toutes les consciences à vendre dans le Parlement... Il connaissait, paraît-il, jusqu'au chiffre des dettes d'un grand nombre de députés : chacun fut tarifé suivant l'importance de ses dettes ou de sa valeur politique. Le financier avait, entre autres, pour remplir cette mission, un homme de confiance digne de la besogne, un homme nommé Arton qui, depuis, a passé la frontière, vous savez pourquoi. Un livre de chèques fut remis au sieur Arton, chargé de « faire le nécessaire » : telle fut l'expression convenue pour faire comprendre aux membres des deux Chambres que l'on était prêt à estimer leurs votes. »

Et précisant ses accusations, M. Delahaye ajoutait : « (2) Trois millions furent distribués entre 150 membres du Parlement parmi lesquels, je dois le dire, il n'y avait qu'un petit nombre de sénateurs... Une véritable meute de politiciens assaillit les administrateurs de la Compa-

1. Séance de la Chambre des députés du 21 nov. 1892, *Annales de la Chambre des députés*. S. E., 1892, t. unique, p. 481.

2. *Ibid.*, p. 481.

« gnie pour exiger d'eux de nouvelles sommes au budget
« de la corruption de Panama. » Ce langage véhément ne
pouvait manquer de provoquer une tempête de protesta-
tions : et des interruptions jaillirent de toutes parts : « Les
noms ! les noms ! » entendait-on. Et l'interpellateur se bor-
nait à répondre qu'il n'en fournirait aucun, laissant le soin
à la Commission d'enquête, dont il demandait la nomina-
tion, de faire apparaître les culpabilités.

Le gouvernement, par l'organe de son chef, M. Loubet,
Président du Conseil et ministre de l'Intérieur, qui ne
voulut « (1) encourir à aucun degré le reproche de se
« refuser à faire la lumière », s'associa à la demande de
M. Delahaye. La Chambre, par vote à mains levées, décida
de constituer une Commission d'enquête composée de
33 membres, avec les pouvoirs les plus étendus, pour
faire la lumière sur les allégations portées à la tribune à
l'occasion des affaires de Panama (21 novembre 1892).

Dès le lendemain, se posa devant la Chambre la ques-
tion des pouvoirs dont serait revêtue la Commission. En
effet, le 22 novembre 1892, M. Pourquery de Boisserin
déposa une proposition de loi tendant à conférer aux
Commissions d'enquête, nommées par l'une ou l'autre
Chambre, « (2) tous les pouvoirs résultant du Code d'ins-
« truction criminelle pour la constatation des faits crimi-
« nels ou délictueux ». Il était prévu en outre que la Com-
mission pourrait déléguer ses pouvoirs à un ou plusieurs
membres. C'était attribuer au pouvoir législatif l'ensemble
des pouvoirs reconnus appartenir exclusivement au pou-
voir judiciaire. M. Georges Leygues s'opposa avec élo-
quence et énergie à l'urgence demandée en faveur de cette
proposition. « (3) ... Il me semble, dit-il, que nous per-

1. *Ibid.*, p. 483.

2. Séance de la Chambre des députés du 22 nov. 1892, *J. off.*, 1892,
p. 1660.

3. Séance de la Chambre des députés du 22 nov. 1892, *J. off.*, 1892,
p. 1660 et 1661.

« dons notre sang-froid... Tout le monde ici réclame
« l'enquête. Nous voulons tous que la lumière qui s'en
« dégagera soit éclatante et définitive, mais ce n'est pas
« une raison pour voter la proposition qui vient de nous
« être soumise. Cette proposition constituerait l'atteinte la
« plus grave qui ait jamais été portée au pouvoir judiciaire,
« la confusion du droit la plus dangereuse, la faute la plus
« loüide que cette Chambre puisse commettre. Attribuer
« les pouvoirs de juge d'instruction, cela signifie que non
« seulement cette Commission aura le droit de citer des
« témoins, de prononcer des amendes contre eux, de les
« contraindre à comparaître par la force publique — droits
« très étendus qu'on pouvait lui accorder, — mais encore
« qu'elle aura le droit de faire des perquisitions à domicile,
« de pénétrer chez les particuliers. Ce n'est pas encore
« tout; elle pourra aussi décerner des mandats de dépôt
« et d'arrêt. » On reconnaît dans cette argumentation le
bon sens juridique le plus sûr, et la saine compréhension
du principe de la séparation des pouvoirs. On trouve
résumés tous les arguments qui s'opposent en droit à
l'attribution à une délégation du Parlement de pouvoirs
dont seul dispose le pouvoir judiciaire, qui offre à l'indi-
vidu des garanties indiscutables.

Le promoteur de la proposition de loi, tendant à attri-
buer les pouvoirs judiciaires à la Commission de Panama,
était fasciné par cette idée que sans pouvoirs judiciaires
la Commission se trouverait désarmée; ce qui dominait à
ses yeux toutes les autres considérations juridiques, c'est
que, sans pouvoir judiciaire, la Commission ne pourrait
obliger un témoin à se présenter, ni à prêter serment; il
ne lui serait pas loisible non plus de sanctionner le faux
témoignage, contre lequel les armes lui manqueraient.
Sans doute, bien souvent la saisie d'une pièce, d'un docu-
ment vient confirmer, ou au contraire réduire à néant un

témoignage ; mais sans pouvoirs judiciaires, la saisie serait impossible pour la Commission.

Il faut reconnaître que, devant ces obstacles de fait, une Commission dépourvue de moyens judiciaires doit sentir toute la fragilité de son œuvre, et c'est là une blessure d'amour-propre sensible. Mais pourquoi prétendre donner à une délégation du Parlement plus de pouvoirs que ceux reconnus à ce Parlement ? Qui songerait à reconnaître au vote d'une des deux Chambres le pouvoir de jeter en prison un individu, de perquisitionner chez lui, de le condamner à une peine ou une amende quelconque ? Pourquoi alors prétendre conférer à certains membres de la Chambre, investis par elle d'un mandat précis, des pouvoirs que personne ne songe à vouloir attribuer à la Chambre elle-même. La Chambre sut résister à la tentation d'attribuer à sa Commission des pouvoirs judiciaires, et dans sa séance du 26 novembre 1892 par 262 voix contre 225 elle repoussa l'urgence de la proposition de M. Pourquery de Boisserin.

Mais celui-ci ne se tint pas pour battu et modifiant sa proposition primitive, il déposa le 5 décembre 1892 un nouveau texte, qui, cette fois moins général, conférait à la seule Commission d'enquête de Panama les pouvoirs judiciaires. En outre il reconnaissait le droit à la Commission de s'adjoindre un juge d'instruction qui devait sur ses réquisitions, opérer toute saisie, perquisition, faire procéder à toute recherche ou expertise sans exception, et délivrer des commissions rogatoires, le tout dans les formes prévues par le Code d'instruction criminelle. Enfin il accordait à la Commission le droit d'exiger communication de toute procédure criminelle ou correctionnelle, même en cours. Cette proposition fut examinée par une Commission qui l'adopta, en la corrigeant par quelques modifications de détail. Et dans le rapport que M. Pourquery de Boisse-

rin soumit à la Chambre, on peut lire cette phrase : « (1) La
« majorité de votre Commission a été convaincue que le
« projet n'avait rien de contraire à la constitution et au
« fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Elle a
« pensé que le droit d'enquête qui appartient à chacune
« des Chambres n'est une vérité absolue qu'avec des pou-
« voirs réguliers et puissants conférés aux commissaires ». Il semblait donc que la proposition de M. Pourquery de Boisserin dût être votée. Mais à la séance du 15 décembre, le président de la Commission, M. Henri Brisson, donna lecture à la Chambre de la décision prise par la Commission le 14 décembre et par laquelle elle déclarait considérer comme suffisantes pour l'accomplissement de son œuvre les communications déjà faites par le gouvernement et sa promesse de concours pour l'avenir ; en conséquence elle était d'avis d'ajourner quant à présent la discussion de la proposition de M. Pourquery de Boisserin. La Chambre se prononça néanmoins pour la discussion immédiate. Le garde des Sceaux combattit la proposition Pourquery de Boisserin : « (2) Quel est le principe et quel est le but de
« la proposition qui vous est soumise, dit-il ? Elle consiste
« à faire passer l'action publique qui appartient essentiel-
« lement au chef de la justice dans les mains d'une Com-
« mission de la Chambre... Elle aura cette conséquence,
« si elle est votée par la Chambre, de déposséder le pouvoir
« exécutif du droit d'exercer l'action publique et de faire
« que ce soit en dehors de lui, seul responsable, en dehors
« de sa volonté que l'action publique s'exercera dans les
« pays ». Il estimait que le vote d'une telle proposition était de nature à inquiéter les droits les plus sacrés des citoyens, à faire planer un doute sur la liberté individuelle et l'in-

1. Rapport de M. Pourquery de Boisserin. *Annales de la Chambre des députés*. Documents parlementaires S. E. 1892, t. unique, p. 367.

2. Séance de la Chambre des députés du 15 décembre 1892, *Jour. off.*, 16 déc. 1892, p. 1817.

violabilité du domicile. » (1) Ce qu'il faut que la Chambre « sache, déclare-t-il en terminant, c'est qu'elle me dépossède, « moi, garde des Sceaux, chef de la justice, de l'action « publique, et qu'elle la fait passer dans des mains qui ne « sont pas responsables ».

M. Ribot, président du Conseil, combattit lui aussi la proposition mais en se plaçant surtout sur le terrain politique, et non pas juridique. Il vit dans ce texte soumis à la Chambre d'une part la diminution et l'affaiblissement du pouvoir exécutif auquel on enlevait la prérogative qui consiste à mettre en mouvement l'action de la justice, d'autre part la mutilation du pouvoir judiciaire qui seul a le droit de juger crimes et délits et qui se voyait usurper ce monopole. Il souligna aussi la confusion qui existerait du fait que le président de la Commission se substituerait aux magistrats du Parquet, et qu'un juge d'instruction serait tenu de rendre des comptes à la Commission, ce qui tendrait à faire servir à des fins politiques un magistrat.

M. Leygues enfin analysa en détail le texte proposé en insistant sur les dangers que de telles dispositions feraient encourir à la liberté individuelle de tous les citoyens.

La Chambre se rangea aux côtés des juristes et par 271 voix contre 265 elle refusa de passer à la discussion des articles (16 décembre 1892). Le Parlement avait frôlé le précipice où avaient failli l'entraîner les passions politiques, et l'ardeur de ses membres à découvrir la vérité sur cette ténébreuse affaire de corruption. Il faut reconnaître qu'il s'est montré en la circonstance fidèle au principe de la séparation des pouvoirs, et la résistance dont il a fait preuve dans la voie où voulaient l'entraîner certains de ses membres n'est pas sans mérite. Nous verrons d'ailleurs que, malgré ces précautions, l'empiétement de la Commis-

1. *Ibid.*, p. 1817.

sion sur le pouvoir judiciaire se manifesta sous différentes formes.

La nomination des membres de la Commission d'enquête eut lieu au scrutin de liste en séance publique (23 novembre 1892). Elle se constitua immédiatement, choisit comme président M. Brisson (radical), comme vice-présidents M. Jolibois (député bonapartiste) et M. Clausel de Coussergues (du centre gauche), et se mit au travail.

La Commission entendit tout d'abord le témoignage de M. Delahaye, qui renouvela les accusations véhémentes apportées à la tribune de la Chambre. Il affirma que les auteurs de la corruption qu'il avait dénoncée étaient le baron de Reinach subitement décédé dans la nuit du 19 au 20 novembre 1892, au moment où la citation devant la Cour d'appel était lancée contre les administrateurs de la Compagnie de Panama, et son collaborateur Aaron dit Arton qui avait pris la fuite au même moment. Il ne fournit aucune précision sur les parlementaires qu'il accusait de corruption : « (1) Je n'ai aucune preuve, déclarait-il, hormis des preuves morales... Par suite de la mort de M. de Reinach, déposa M. Delahaye, qui aurait pu tout vous apprendre, vous aurez à suivre les 5 millions et plus qu'il a touchés de la Compagnie de Panama. Vous aurez à les prendre à leur sortie des caisses de la Compagnie ; à les suivre à leur entrée chez M. de Reinach, soit comme associé de sa maison de banque, soit comme particulier ; à les retrouver, soit dans la maison de banque, soit dans la succession Reinach ; à surveiller leur transformation en chèques, en vous servant des livres des maisons intéressées et des témoignages des personnes employées ; à vous faire représenter les chèques, à en interroger les signataires et à en retrouver les talons. »

1. Rapport de M. Vallé. *Annales de la Chambre des députés*. Documents parlementaires SO., 1897, 1^{re} partie, p. 459 et 545.

Désireuse de vérifier les allégations de M. Delahaye, la Commission se heurta à toute une série d'obstacles. En effet, à ce moment le pouvoir judiciaire était déjà saisi de l'affaire de Panama, et ce fut une source de difficultés pour la Commission d'enquête qui était tentée d'empiéter sur le domaine purement judiciaire. Le 11 mai 1891 le Procureur général Quesnay de Beaurepaire avait fait ouvrir une instruction contre le président et les administrateurs de la Compagnie, pour infraction à la législation sur les sociétés. Puis le 19 novembre 1892, le ministre de la Justice Ricard annonçait à la tribune de la Chambre que quatre administrateurs (Ferdinand et Ch. de Lesseps, Marius Fontane, le baron Henri Cottu) et l'entrepreneur Gustave Eiffel venaient d'être assignés devant la première chambre de la Cour d'appel, jugeant correctionnellement en raison de la qualité de grand croix de l'ordre de la Légion d'honneur des inculpés, pour répondre des délits d'escroquerie et d'abus de confiance. D'une part la Commission, sur la proposition de M. Gerville Réache, demanda au garde des Sceaux communication du dossier de l'instruction judiciaire en cours. D'autre part, sur l'initiative de M. Maujon, elle l'invita à établir par une enquête médico-légale les causes véritables du décès du baron de Reinach qui, d'après les bruits qui circulaient, s'était suicidé. Ces deux demandes de la Commission suscitèrent de nombreux incidents, et provoquèrent même la chute du cabinet.

Le garde des Sceaux Ricard, après avoir promis à la Commission de lui communiquer le dossier de l'instruction judiciaire, céda tant aux instances des avocats des prévenus qu'à celles du Procureur général et retira sa promesse, qu'il se décida cependant à maintenir devant la protestation des commissaires.

La demande d'autopsie du baron de Reinach fut l'occasion de difficultés plus sérieuses ; la Commission d'enquête, par une résolution, avait exprimé le désir que le gouver-

nement prescrivit des mesures médico-légales à l'effet d'établir si le baron de Reinach était ou non décédé de mort violente, et prit toutes mesures convenables au sujet de ses papiers. Le texte de cette résolution avait été remis à M. Loubet, président du Conseil, lors d'une démarche faite personnellement auprès de lui par M. Brisson, président de la Commission et M. Villebois-Mareuil, secrétaire. Le 28 novembre, aucune décision n'ayant été prise, l'incident fut porté à la tribune. M. Ricard soutint qu'il ne pouvait accéder au désir de la Commission, parce qu'il considérait qu'une exhumation serait entachée d'illégalité étant donné que l'on ne pouvait pas alléguer d'un crime. Le président n'en maintint pas moins très émergeusement la demande de la Commission, et il déposa un ordre du jour ainsi conçu : « (1) La Chambre s'associant au désir exprimé « par sa Commission d'enquête, passe à l'ordre du jour ». M. Loubet, au nom du gouvernement, s'éleva contre ce texte et se plaignit de l'obstruction qui était faite au gouvernement dans tous ses actes :

« (2) Nos intentions, dit-il, nos actes sont suspectés « matin et soir. Je dis et je répète qu'il n'y a pas de gouvernement possible dans ces conditions, du moins pour « moi ». Ces paroles énergiques ne décidèrent pas la Chambre, qui rejeta par 302 voix contre 219 l'ordre du jour pur et simple, le seul qu'acceptât le gouvernement, et l'ordre du jour de la Commission réunissait 333 voix contre 3. Le Président du Conseil et ses collègues remettaient aussitôt leur démission au Président de la République et le 6 décembre 1892 un cabinet Ribot était constitué.

La déclaration présentée aux Chambres par le nouveau cabinet promettait au pays une lumière complète et de

1. Séance de la Chambre des députés du 28 novembre 1892, *Journ. of.* 1892, p. 1741.

2. *Ibid.*, p. 1741.

promptes résolutions ainsi que l'assurance de son concours actif à l'œuvre de la Commission d'enquête. Une interpellation — à la séance du 8 décembre 1892 — fournit au nouveau ministre de la Justice, M. Léon Bourgeois, l'occasion de spécifier la ligne de conduite qu'il entendait adopter. Il déclarait à la tribune que le 10 décembre il serait procédé à l'autopsie du corps du baron de Reinach, et qu'un membre du gouvernement assisterait à la levée des scellés apposés tardivement au domicile du financier défunt. Il ajoutait : « (1) S'il y a lieu, à ce moment même, de constater certains faits, de recueillir certains documents qui puissent être intéressants au point de vue auquel la Chambre s'est placée, nous procéderons à ces vérifications et nous examinerons ces documents ».

Le 10 décembre, la Commission désigna trois délégués chargés de la représenter à l'inventaire des papiers du baron de Reinach, lors de la levée des scellés : la Commission décida que les pouvoirs des délégués ne pourraient s'exercer qu'à l'égard des papiers concernant les affaires de Panama et qu'ils ne s'étendraient à aucun document étranger à l'objet spécial de l'enquête prescrite par la Chambre. La Commission obtenait donc sur ce point entière satisfaction.

Restait à régler la question de la communication du dossier judiciaire, réclamée au garde des Sceaux par la Commission, et qui avait déjà été pour le précédent ministre de la Justice une source de difficultés. M. Bourgeois annonça que, pour régler cette question, il s'inspirerait des instructions données par M. Dufaure, lors de l'enquête du 16 mai et dont le but avait été d'éviter la confusion des pouvoirs judiciaire et législatif. « (2) La communica-

1. Séance de la Ch. des députés du 8 décembre 1892, *Journ. of.*, 1892, p. 1761.

2. Séance de la Ch. des députés du 8 décembre 1892, *Journ. of.*, p. 1761, 1762.

« tion — déclara-t-il — d'un dossier relatif à une instruc-
« tion qui n'est pas encore arrivée au jour où commence le
« débat oral et public est, en principe, interdite ; cepen-
« dant à la condition de réserver les droits nécessaires des
« tiers, l'honneur des familles ou même d'un individu, enfin
« les nécessités mêmes de l'instruction en cours, il n'y a
« pas interdiction absolue de faire cette communication ;
« en d'autres termes, le garde des Sceaux a un droit d'exa-
« men et de décision. C'est la conscience du garde des
« Sceaux qui est constituée comme le juge suprême de cette
« question ; c'est à sa conscience à décider dans quelle
« mesure et jusqu'à quelle limite la communication d'un
« dossier qui n'est pas encore arrivé au débat oral et public
« et n'appartient pas encore à la publicité tout entière peut
« être ou totalement ou partiellement communiqué dans
« un intérêt public... Il n'y a pas un obstacle absolu à la
« communication du dossier avant le 10 janvier... Tout
« dépend des conditions dans lesquelles cette communica-
« tion sera faite ; je suis convaincu que les garanties
« que je suis obligé de demander contre la publicité pos-
« sible des renseignements donnés par le garde des Sceaux
« sous sa responsabilité me seront offertes — j'emploie ce
« terme à dessein, car il ne s'agit pas pour moi d'imposer
« des conditions à la Commission d'enquête. — je dis que
« ces garanties me seront offertes par la Commission ».
Après débats, la Chambre adopta par 306 voix contre
104 l'ordre du jour de MM. Félix Faure et Royer approu-
vant les déclarations du gouvernement (8 décembre 1892).

Le lendemain MM. Ribot, président du Conseil, et Bour-
geois, garde des Sceaux, furent entendus par la Commis-
sion. Ils firent une distinction entre les pièces antérieures
à l'information, qu'ils étaient prêts à communiquer sans
réserves, et celles qui en faisaient partie, pour lesquelles
ils entendaient faire les réserves qu'avait indiquées le garde
des Sceaux dans son précédent discours. Devant cette atti-

tude, la Commission d'enquête vota le 10 décembre une résolution par laquelle elle donnait acte au Président du Conseil et au garde des Sceaux de ce qu'ils offraient la communication du dossier complet de l'affaire, étant entendu, en ce qui concernait les documents postérieurs au réquisitoire introductif qu'il ne serait fait aucune publication de nature à être favorable ou défavorable aux prévenus.

La Commission décida ensuite que son Président, assisté de six membres, prendrait connaissance du dossier ; un substitut du Procureur général fut spécialement affecté au service de la communication du dossier.

La question de la communication à la Commission d'enquête d'un dossier judiciaire se trouva ainsi résolue. C'est, au cours de l'histoire des Commissions parlementaires, une des difficultés qu'elles ont le plus souvent rencontrées.

La Commission eut encore à régler une question de procédure, qui n'était pas sans soulever des points délicats ; elle estima en effet qu'elle devait prendre connaissance de 26 chèques qui se trouvaient dans une maison de banque. Et le détenteur de ces chèques avait déclaré à la Commission qu'il ne se refusait pas à lui en donner communication, mais qu'il ne pouvait les livrer qu'à la justice. La Commission s'adressa au garde des Sceaux, mais le parquet n'ayant pas cru pouvoir agir, il fut convenu, qu'en vertu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, le Préfet de police ferait procéder à une saisie administrative. Et la saisie eut lieu le 3 décembre 1892 ; le même jour, à l'ouverture de la séance de la Commission d'enquête, le commissaire aux délégations judiciaires déposa sur sa table « au nom du ministre de l'Intérieur » le procès verbal de saisie et les 26 chèques. Cette saisie, sur l'ordre d'une Commission parlementaire, grâce à la mise en jeu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, revêt un caractère particulièrement grave. La confusion entre le

pouvoir législatif et judiciaire est manifeste. Rien ne saurait, au point de vue du principe de la séparation des pouvoirs, légitimer une telle procédure, qui peut faire courir à la liberté individuelle les plus graves dangers.

Cette confusion de pouvoirs se manifesta d'ailleurs sous une autre forme : après avoir procédé à un examen des chèques saisis et à l'interrogatoire de quelques-uns des signataires, la Commission chargea trois de ses membres de se rendre le 6 décembre au « Crédit mobilier » pour rechercher sur les livres de comptabilité quels avaient été les bénéficiaires de deux chèques encaissés par cet établissement ; les commissaires enquêteurs ne rencontrèrent à vrai dire aucun obstacle à l'accomplissement de leur mission. Mais cette Commission parlementaire, faisant procéder à une perquisition chez des particuliers, peut de ce chef encourir le reproche d'être sortie du cadre qui lui avait été tracé, et d'avoir accompli un acte auquel seul le pouvoir judiciaire est en droit de procéder. Là encore la confusion de pouvoirs n'est pas douteuse, bien que le bénéficiaire des chèques ait sans doute autorisé le « Crédit mobilier » à se départir du secret professionnel.

Le 16 décembre, une nouvelle information judiciaire était ouverte, sur l'ordre du garde des Sceaux, pour corruption de fonctionnaires publics, et divers mandats d'arrêt étaient lancés, contre Ch. de Lesseps notamment. Puis, à la suite de perquisitions dans une banque, la Chambre, puis le Sénat, votaient la suspension de l'immunité parlementaire pour plusieurs de leurs membres. Le rôle de la Commission d'enquête paraît à ce moment terminé. L'histoire du procès contre les administrateurs — devant la première chambre de la Cour d'appel — puis du procès en corruption devant la Cour d'assises qui se termina le 21 mars 1893 nous ferait sortir de l'histoire de l'enquête parlementaire.

Le rapport de la Commission, rédigé par les soins de

M. Vallé, fut déposé le 4 juillet 1893 : mais il ne fut pas imprimé, ne parut pas au *Journal-officiel* et ne vint pas en discussion devant la Chambre. Les sanctions judiciaires avaient apaisé les esprits surexcités et les passions politiques avaient perdu de leur âpreté. L'intérêt qu'avait suscité l'affaire de Panama avait diminué au point que l'œuvre si laborieuse de la Commission demeura inutilisée. En outre, les 20 août et 3 septembre 1893 eut lieu le renouvellement de la Chambre des députés : le nouveau souci de ces élections — tout personnel celui-là —, la lutte politique qui en fut la conséquence contribuèrent à faire passer au second plan cette affaire : et cette Commission, née dans l'orage, à laquelle il avait été question d'attribuer des pouvoirs judiciaires qui l'auraient rendue omnipotente, mourut dans l'oubli, sans que personne s'en aperçût, sans avoir été au bout de sa tâche, ou plus exactement sans que son œuvre eût été utilisée. Ce fut la seconde Commission d'enquête qui, quelques années plus tard, tira profit du travail de sa devancière.

§ 2. — DEUXIÈME ENQUÊTE SUR L'AFFAIRE DE PANAMA

(26 juin 1897-30 mars 1898)

Les poursuites judiciaires et l'enquête parlementaire de 1892 ne devaient point mettre un point final à « l'affaire de Panama ». Le terrain politique, grâce à la lutte des partis, permit d'exploiter à nouveau le scandale financier dans lequel tant d'hommes politiques, tant de journalistes, étaient intervenus à des titres divers. La tentation est forte lorsqu'on trouve un prétexte ou une occasion de jeter un peu de boue sur un adversaire d'en profiter ; c'est une satisfaction d'amour-propre pour celui qui déchaîne le scandale, c'est une victoire sur l'adversaire qui sort meurtri et

diminué quand même de cet assaut. De la calomnie il reste toujours quelque chose, a pu justement écrire Beaumarchais. C'est à ce petit jeu parlementaire, si l'on peut ainsi dire, que le Parlement se livra en 1897 : l'affaire de Panama reparut sur la scène politique ; de nouvelles poursuites judiciaires furent intentées, et une nouvelle Commission d'enquête fut nommée.

L'occasion de cette résurrection fut l'arrestation d'Arton. Celui-ci avait apparu lors de la première enquête comme ayant tenu un rôle des plus louches ; à ce moment il avait pu échapper aux recherches qui avaient suivi sa disparition. Arrêté à Londres le 16 novembre 1895, la justice française obtint des autorités britanniques son extradition, comme contumax d'une condamnation pour détournements au préjudice de la Société du Transvaal et de la Société de Dynamite. Il cherche alors à se défendre des accusations dont il est l'objet et ne trouve rien de mieux, espérant sans doute que le nombre de personnages importants qu'il se proposait de compromettre provoquerait son propre salut, que d'accuser et de lancer des noms de parlementaires dont il se vantait d'avoir acheté les votes. Le 23 mai 1896 il avait été condamné par défaut à la dégradation civique, à cinq ans de prison et à 100.000 francs d'amende pour corruption du député Sans-Leroy. Arton demande à être jugé à nouveau sur la question de corruption de fonctionnaires et, au cours de l'instruction confiée au juge Le Poittevin, il dénonce divers parlementaires qu'il prétend avoir corrompus. Une demande en autorisation de poursuites fut introduite contre trois députés et un sénateur et accordée par les Chambres qui se trouvaient ainsi saisies d'une nouvelle affaire de corruption parlementaire.

A la séance de la Chambre du 29 mars 1897, le député Rouanet déposait un projet de résolution tendant à la nomination d'une Commission d'enquête qui aurait à s'enquérir des faits de corruption qui avaient été signalés.

M. Jules Méline, président du Conseil, s'oppose à la tribune à cette nomination. « (1) A l'heure actuelle, dit-il, vous « êtes au début d'un procès, hélas, attendu depuis long-
« temps. L'instruction commence seulement ; vous ne
« savez pas ce qui en sortira. Vous le saurez un jour puis-
« que le gouvernement a déclaré très loyalement que
« lorsque l'instruction serait close il mettrait le dossier à
« votre disposition... Est-ce qu'il ne vous paraît pas à tous,
« Messieurs, que la sagesse la plus élémentaire com-
« mande de ne nommer une Commission d'enquête que
« lorsque vous aurez ce dossier entre les mains ? Mais
« vraiment, je le demande à ceux de nos collègues qui
« sollicitent la nomination de cette Commission, quel man-
« dat donneraient les bureaux aux commissaires qu'ils
« désigneraient ? Vous ne pouvez pas dire qu'on va re-
« prendre l'ancienne enquête déjà close : car en vérité ce
« ne serait pas sérieux. Vous voulez évidemment la faire
« porter sur des éléments nouveaux. Eh, bien je le répète,
« vous êtes dans l'impossibilité de nommer une Commis-
« sion d'enquête dans les conditions sérieuses où il faut la
« nommer et avec un mandat bien défini pour chacun de
« vos commissaires. Si vous ne pouvez fixer les attributions
« de cette Commission, vous apercevez tout de suite le dan-
« ger qui en résultera. Cette Commission, n'ayant reçu
« aucun mandat, pourra s'emparer de toutes les questions
« dont elle voudra se saisir. Elle aura une omnipotence
« absolue à laquelle vous ne pourrez rien et dont vous
« souffrirez peut-être les premiers... Une fois qu'elles (les
« Commissions) sont en fonctions, elles jouent à la souve-
« raineté et rien au monde ne peut les en empêcher. »

Le président du Conseil faisait aussi valoir que la jus-
tice était saisie, que la Commission allait ainsi opérer
parallèlement avec le pouvoir judiciaire, et risquerait de

1. Séance de la Chambre des députés du 29 mars 1897. *Journ. off.*, p. 967.

« (1) faire invasion dans la procédure conduite par le « juge d'instruction ». Et il terminait en ces termes : « (2) Il « ne faut pas que nous glissions plus longtemps sur la « pente de la confusion des pouvoirs qui n'est bonne pour « personne ».

A la suite d'une intervention, notamment de M. Fernand de Ramel, qui vint rappeler le souvenir de la première Commission d'enquête sur l'affaire de Panama et les difficultés qu'elle avait rencontrées à propos du cours parallèle des instructions judiciaires et de l'enquête parlementaire, la Chambre adopta par 313 voix contre 171 une résolution par laquelle elle prenait acte des engagements du gouvernement, de lui communiquer les dossiers de l'instruction judiciaire, et décidait de surseoir à la nomination d'une Commission d'enquête jusqu'au jour de cette communication. Elle déclarait cependant qu'il serait procédé à la nomination de cette Commission au plus tard dans le délai de trois mois, et au scrutin de liste. La Chambre décidait en outre l'impression, la distribution et la publication au *Journal officiel* avec ses annexes du rapport de M. Vallé, rédigé lors de la première Commission d'enquête et qui n'était jamais venu en discussion devant la Chambre (3). Le 26 juin la Chambre décidait que la Commission se composerait de 33 membres et serait nommée le 29 juin. Et à cette date eut lieu la nomination de la seconde Commission d'enquête. Les objections, fort juridiques de M. Méline qui avait signalé le danger qu'il y avait à ne point préciser le mandat de la Commission ne servirent de rien, et la Commission fut constituée sans que des limites fussent assignées au mandat des commissaires. Elle avait à s'enquérir des faits de corruption signalés,

1. *Ibid.*, p. 967.

2. *Ibid.*, p. 967.

3. Rapport de M. Vallé. *Annales de la Ch. des députés*, 1897. Documents parlementaires, p. 433.

mission aussi vague qu'élastique et dont les limites étaient loin d'être précises.

La Commission eut à rechercher si la première enquête avait été complète, étant données l'époque où elle se plaçait et les sources d'informations dont elle avait pu disposer. Sur ce point la Commission, après avoir pris connaissance des anciens dossiers, ne put que rendre hommage à sa devancière. Elle examina ensuite tous les faits en relation étroite avec le Panama, et qui s'étaient écoulés depuis la clôture de la première enquête : arrestation d'Arton, condamnation de Cornélius Herz, reconstitution de la Société de Panama, transaction avec les entrepreneurs, condamnations civiles prononcées contre les syndicataires. La nouvelle Commission devait rencontrer les mêmes difficultés que sa devancière : son œuvre s'accomplissait parallèlement à celle de la justice et elle risquait d'empiéter sur le domaine judiciaire : les deux domaines parlementaire et judiciaire se trouvaient contigus, et rien ne permettait d'arrêter les ardeurs passionnées d'hommes politiques : la tentation de devenir des juges, de se substituer au pouvoir judiciaire, de s'arroger ses prérogatives, était forte, mais la Commission, voulant éviter tout reproche de confusion de pouvoir se garda de donner une appréciation quelconque sur les cas individuels soumis à l'instruction de M. le juge Le Poittevin, laissant ainsi librement se développer l'instruction judiciaire.

Ce fut M. Vallé qui fut chargé de faire le rapport d'ensemble de la seconde Commission (1) : il retraça toute l'histoire de la Compagnie de Panama, ses débuts, les difficultés pécuniaires qu'elle rencontra, l'intervention de la justice dans cette Société, sa liquidation. Des rapporteurs spéciaux furent chargés d'étudier des points particuliers ;

1. Rapport de M. Vallé. *Annales de la Ch. des députés. Documents parlementaires*, S. O., 1898, 1^{re} partie, p. 17.

M. Bienvenu Martin fit un rapport sur la presse, M. de Ramel sur la recherche d'Arton, M. Viviani sur les responsabilités de la magistrature dans la recherche et la poursuite des délits et des crimes commis par les administrateurs de Panama.

Examinant le rôle tenu par la presse dans cette affaire, la Commission ne fut pas tendre et constatant que les sommes versées à la presse avaient été énormes, n'hésita pas à déclarer que la presse, qui acceptait sans contrôle et moyennant de grosses rétributions les communications de la Compagnie, avait manqué à ses devoirs envers le public. Elle concluait que la Compagnie avait fait de la publicité un usage absolument abusif, frauduleux même, puisqu'elle s'en était servi pour tromper le public. Le rapport signalait que des sommes importantes avaient en outre été remises aux directeurs de journaux en sus des sommes versées dans les caisses du journal et elle émettait le vœu que M. Lemarquis, mandataire légal des obligataires de Panama, répêât d'une part les sommes versées à des individus qui, bien que se faisant passer pour journalistes, n'appartenaient pas à la presse, d'autre part les fonds remis aux journaux, et supérieurs à ceux qu'ils auraient dû légitimement recevoir, enfin l'argent versé à titre personnel aux directeurs de journaux. M. Bienvenu Martin terminait d'ailleurs son rapport en ces termes : « (1) Nous « n'avons pas d'ordre du jour à proposer à la Chambre, « les faits exposés dans le présent rapport ne nous ayant « pas paru comporter de sanction parlementaire. »

La Commission se préoccupa aussi de la recherche d'Arton qui, après avoir quitté Paris le 21 juin 1892, avait été deux fois condamné à la réclusion et à l'emprisonnement. La Commission, dans le rapport confié à M. de

1. Rapport de M. Bienvenu Martin sur la presse. *Annales de la Ch. des députés*. Documents parlementaires, S. O. 1898, 1^{re} partie, p. 55.

Ramel, après avoir examiné les moyens employés pour arrêter Arton, missions envoyées à Londres en novembre 1892, à Venise en décembre 1892-janvier 1893, à travers l'Europe janvier et février 1893, conclut que cette recherche, demeurée longtemps infructueuse, malgré les circonstances qui auraient pu la rendre facile, paraissait avoir été paralysée par le désir qu'avait eu au début le Ministère de l'Intérieur de connaître les personnes qui pouvaient être visées par les révélations ou les papiers de cet individu, alors que son devoir strict eût été de se saisir sans retard de sa personne et de ses documents. C'était un blâme très net infligé à M. Loubet qui, à l'époque de la fuite d'Arton, était ministre de l'Intérieur en même temps que président du Conseil. Elle considérait *a posteriori* que la responsabilité du gouvernement et plus spécialement celle du ministre de l'Intérieur, avait été engagée par les procédés malhabiles employés pour faire arrêter Arton.

La Commission se trouva aux prises avec une difficulté d'ordre pratique ; Cornélius Herz qui s'était engagé envers Ferdinand de Lesseps et moyennant une rémunération de 10 millions à user de son influence pour faire présenter par le gouvernement un projet de loi autorisant la Compagnie à effectuer un emprunt à lots, qui avait exercé sur la Compagnie un chantage lui ayant rapporté personnellement des sommes importantes, écrivit spontanément au président de la Commission le 8 juillet 1897, de Tankerville à Bournemouth (Angleterre) où il s'était réfugié ; il déclarait qu'il était prêt à faire à la Commission des révélations du plus haut intérêt et à mettre à sa disposition tous les documents nécessaires pour faire la lumière. La Commission eut à se décider. Devait-elle, pouvait-elle se rendre en Angleterre et entendre les explications de Cornélius Herz ? Devait-elle, dans l'affirmative y envoyer des représentants, ou y aller, tous ses membres réunis ? Elle décida qu'elle se transporterait auprès de lui le 22 juillet

pour entendre ses explications. La Commission, dans son désir de faire la lumière n'hésitait pas à prendre cette décision grave de se rendre en terre étrangère auprès d'un condamné de droit commun ! Cornélius Herz, surpris sans doute que la Commission eût consenti, ce qu'il supposait bien qu'elle ne pouvait accepter, posa immédiatement des conditions inacceptables, demandant la remise des dossiers établis contre lui, pour lui permettre de se défendre. La Commission, devant ces exigences, renonça alors à son projet et se priva des explications de cet individu.

Ce qui retint surtout l'attention de la Commission, ce fut l'examen des responsabilités qui incombaient à la magistrature dans la recherche et la poursuite des délits et des crimes commis par les administrateurs de Panama : le rapport sur ce point fut confié aux soins de M. Viviani, qui dressa contre la magistrature un réquisitoire d'une éloquente violence. Il s'attacha d'abord à examiner le rôle du juge Prinnet qui avait été chargé de la première instruction contre les administrateurs de la Compagnie. La Commission constata que la commission rogatoire de ce juge, destinée à interroger M. de Reinach chez lui et à saisir ses papiers, lancée le 5 novembre 1892, n'avait été exécutée que le 8 novembre, délai qui avait permis à M. de Reinach de prendre toutes précautions ; elle remarquait en outre que c'était dans la nuit du 19 au 20 novembre 1892 que M. de Reinach était mort, alors que c'était seulement le 23 que les scellés avaient été apposés, ce qui avait sans doute permis aux intéressés de faire disparaître bien des papiers importants pour la justice. Ce fut ensuite le rôle du Procureur général Quesnay de Beaurepaire qui retint l'attention des commissaires. Un incident survint à ce sujet. La Commission en effet convoqua M. Quesnay de Beaurepaire pour entendre ses explications. On reprochait à M. Prinnet d'avoir tardivement lancé des commissions rogatoires, tar-

divement exécutées : et on en rendait responsable le Procureur général, qui avait dû autoriser le commissaire aux délégations judiciaires à attendre quatre jours avant de perquisitionner chez le baron de Reinach. Par l'intermédiaire du garde des Sceaux, son chef hiérarchique, M. Quesnay de Beaurepaire fut invité, le 3 juillet 1897, à comparaître devant la Commission. Celle-ci avait ainsi procédé fort régulièrement. Le garde des Sceaux devenait ainsi juge de la question de savoir si un haut magistrat, placé sous ses ordres, pouvait ou non se présenter devant la Commission de la Chambre. Mais M. Quesnay de Beaurepaire écrivit le 8 juillet 1897 au garde des Sceaux la lettre suivante :

« (1) Il demeure donc entendu que je ne répondrai à aucune question et me bornerai à vous exposer les motifs de mon silence. Si la Commission parlementaire maintient sa convocation dans ces termes, je me ferai un devoir de me présenter devant elle ». M. Vallé, au nom de la Commission, fit à M. Quesnay de Beaurepaire cette réponse qui, à notre avis, est une mise au point juridique de la question de la convocation de fonctionnaires par une Commission d'enquête :

« La Commission parlementaire (2) est une délégation de la Chambre, et il a toujours été reconnu qu'il était du devoir du Parlement de contrôler les actes du pouvoir exécutif : c'est donc à ce titre que nous avons le droit de vous poser des questions. »

M. Quesnay de Beaurepaire en définitive ne fut pas entendu par la Commission. Celle-ci n'en examina pas moins le rôle tenu par le Procureur général dans cette affaire, et apprécia sa responsabilité. Les dossiers judiciaires furent remis à la Commission qui les examina. On

1. Rapport de M. Vallé, *Annales de la Chambre des députés*, Documents parlementaires, S. O., 1898, 1^{re} partie, page 41.

2. *Ibid.*, page 42.

ne saurait sur ce point adresser à la Commission le reproche d'avoir empiété sur le pouvoir judiciaire. En effet, elle étudiait des dossiers terminés et dans un but politique de contrôle et de vérification, non dans celui de modifier la décision judiciaire déjà rendue ou d'y substituer un nouveau jugement.

On se souvient que la première Chambre de la Cour, jugeant correctionnellement, avait été saisie d'une poursuite en escroquerie et abus de confiance contre les quatre administrateurs, Charles et Ferdinand de Lesseps, Marius Fontane et le baron Henri Cottu, ainsi que contre M. Eiffel. Un arrêt fut rendu le 9 février 1893, mais fut cassé sans renvoi par un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 15 juin 1893 ; la raison juridique en avait été que la prescription était acquise lorsque es poursuites avaient été intentées et que l'acte initial, engageant les poursuites, était entaché de nullité.

Le réquisitoire introductif d'instance portait la date du 11 juin 1891 et c'était seulement en novembre 1892 que M. Quesnay de Beaurepaire avait cité les inculpés devant la Cour d'appel. Or, à cette date, plus de trois ans s'étaient écoulés depuis les délits reprochés aux prévenus et la Cour de cassation estimait la prescription acquise, puisqu'elle n'avait pas été interrompue par le réquisitoire introductif. Et M. Viviani de conclure que M. Quesnay de Beaurepaire, en n'étudiant pas la question, avait commis une faute. Et il demandait à la Chambre de prononcer un blâme contre lui ; d'ailleurs il ajoutait que les gardes des Sceaux qui s'étaient succédé de 1889 au 11 juin 1891 — MM. Thévenet et Fallières — avaient leur part de responsabilité et « ils porteront avec lui (1) [Quesnay de Beaurepaire] le

1. Rapport de M. Viviani. *Annales de la Chambre des députés. Documents parlementaires*, S. O., 1898, 1^{re} partie, page 71.

« poids de ces coupables lenteurs et de ces inexprimables
« retards. »

La Commission, à notre avis, sortait de son rôle, et dépassait la limite de ses pouvoirs, en jugeant des fonctionnaires de l'ordre judiciaire qui ne relèvent que de leur chef hiérarchique, le garde des Sceaux. Mais si le blâme adressé par la Commission à ces magistrats ne ressortissait pas aux attributions de cette délégation du pouvoir législatif, c'est en définitive les gardes des Sceaux, responsables des fautes possibles de leurs subordonnés, qui étaient atteints à travers ces magistrats. C'est eux qui recevaient le blâme, comme membres du gouvernement, et comme responsables de leurs subordonnés.

Quelles furent les conclusions générales auxquelles aboutit l'œuvre de la Commission ? « Il faut (1) — écrit « M. Vallé dans son rapport d'ensemble — détruire de fond « en comble la légende que la ruine de Panama est l'œuvre « d'un Parlement mercenaire qui se serait laissé acheter. » Le rapporteur constate que la Compagnie avait eu à sa disposition environ 1 milliard et demi, que la presse avait reçu 14 millions et que les bénéfices des entrepreneurs n'avaient pas été inférieurs à 85 millions. Il expliquait que les premières souscriptions du public n'avaient été obtenues que grâce à des indications mensongères : « (2) C'est également à l'aide de mensonges sans cesse répétés et toujours plus audacieux, écrivait-il, qu'elle a réalisé ses « autres emprunts. Rien n'était vrai dans ce qu'on disait « avant chaque émission, ni sur l'état d'avancement des « extractions, ni sur l'époque de l'achèvement du canal, « ni sur les millions qu'il fallait encore dépenser après « tous ceux qu'on avait déjà engloutis. » Et, portant un jugement sur la corruption parlementaire qui avait été le

1. Rapport de M. Vallé, *Annales de la Chambre des députés*. Documents parlementaires, S. O., 1898, 1^{re} partie, page 48.

2. Rapport de M. Vallé, *ibidem*, page 48.

prétexte à ce nouveau scandale et qui demeurait dans l'esprit de tous la question primordiale, le rapporteur s'exprimait ainsi : « (1) River à elle de multiples complices « de façon à ce qu'il y en eut tant qu'on reculât, au jour « de la catastrophe, devant l'énormité du procès à entre-
« prendre, tel paraît avoir été le calcul de l'administration « de la Compagnie de Panama... Il est faux de dire ou de
« laisser croire plus longtemps que l'honneur du Parle-
« ment tout entier s'en soit trouvé entaché, et qu'il ait « sombré au milieu de ces ruines. » Et les conclusions de la Commission se terminaient sur cette constatation, que nous retrouverons dans les conclusions d'une enquête parlementaire postérieure — l'affaire Rochette — qu'il était impossible de taire la promiscuité qui avait existé dans cette affaire entre la politique et la finance.

Le 30 mars 1898 les conclusions de la Commission vinrent en discussion devant la Chambre. M. Viviani développa le rapport qu'il avait rédigé au nom de la Commission sur le rôle de la magistrature et, reprenant les arguments que nous avons analysés, il obtint un succès qui se traduisit par le vote de l'affichage de son discours par 311 voix contre 174. La Chambre à l'unanimité de ses 516 votants, s'associa à l'ordre du jour que la Commission proposait comme conclusion et sanction de ses travaux. La Chambre déclarait regretter que, dès le début, les défaillances de certains magistrats aient assuré l'impunité aux coupables, et que le silence ait été gardé à cette époque sur la découverte de faits délictueux et criminels, poursuivis ultérieurement ; elle blâmait les manœuvres de police concertées au ministère de l'Intérieur, grâce auxquelles Arton n'avait pas été arrêté, blâmait aussi les immixtions et participations des hommes politiques dans les négociations ou opérations financières ayant un lien avec

1. *Ibid.*

les pouvoirs publics, et répudiait tout concours d'argent prêté sous une forme quelconque par des particuliers ou des sociétés au gouvernement.

Telles sont les déclarations de principe, fort platoniques d'ailleurs, qui furent la conclusion en même temps que la sanction du scandale de Panama. Pendant plus de dix ans le Parlement et l'opinion publique eurent les regards fixés sur ce désastre financier dont les victimes ne tardèrent pas à être perdues de vue : l'intérêt qui, primitivement, leur était porté, céda bien vite le pas à la question purement politique : les luttes de partis s'y ajoutèrent ; et ce qui absorba toutes les curiosités, ce furent les accusations de corruption lancées contre des parlementaires, ce furent les justifications que les accusés firent valoir. L'amour du scandale l'emporta sur l'intérêt porté aux malheureuses victimes. L'opposition s'empara de cette affaire : elle s'efforça de rendre solidaires de quelques fautes isolées tous les parlementaires, et de profiter utilement du prétexte qui lui était offert de jeter le discrédit sur les mœurs parlementaires, sur les membres du Parlement, sur la forme même du gouvernement. L'œuvre de la Commission fut de relever ce défi : avec impartialité, semble-t-il, elle mit les choses au point, fit la part des responsabilités, et si les sanctions qu'elle proposa à la Chambre, et que celle-ci accepta, paraissent bien anodines, il faut lui être reconnaissant de s'être attachée à une objectivité à laquelle on ne peut que rendre hommage. Dans l'ensemble, il faut reconnaître que sa loyauté a dissipé le malaise qui pesait sur toute les consciences et a rendu respirable une atmosphère lourde et orageuse dans laquelle le mot corruption était répété par tous les échos. Son œuvre, à ce point de vue, n'a pas été inutile.

CHAPITRE XIII

Enquête relative à une tentative de corruption faite auprès du Président du Conseil à propos de l'affaire des Chartreux.

(10 juin 1904-12 juillet 1904).

Une enquête politique sur des événements ayant déjà fait l'objet d'une instruction judiciaire, close par une ordonnance de non-lieu, le désir de la Chambre de fixer le pays sur la valeur d'accusations de corruption portées tant contre le chef du gouvernement que contre le Parlement lui-même, la mise à néant de ces allégations mensongères, l'hommage public rendu à la victime de cette campagne de calomnie, telle est la caractéristique de l'enquête nommée par la Chambre pour examiner une tentative de corruption faite auprès du Président du Conseil à propos de l'affaire des Chartreux.

Dans les premiers mois de l'année 1904, une violente campagne de presse avait été dirigée contre le secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, qui n'était autre que le propre fils du Président du Conseil, M. Combes. Ce fonctionnaire était nettement accusé de s'être servi de l'intermédiaire d'un journaliste pour obtenir un million des Chartreux; des articles de journaux n'hésitaient pas à proclamer que c'était à la remise de cette somme qu'était dû le revirement du Président du Conseil lui-même, qui était représenté comme ayant prononcé, en faveur de la Con-

grégation, un discours absolument opposé à l'exposé des motifs du projet de loi. Le secrétaire général se défendit avec énergie, et écrivit au Procureur de la République pour le prier d'ouvrir une instruction : ce dernier s'empressa de déférer à ce désir et fit ouvrir une instruction contre X. Malgré les nombreux témoins entendus et les précisions apportées au cours de l'enquête judiciaire, une ordonnance de non-lieu fut rendue par le magistrat instructeur, M. de Valles, et l'affaire fut classée.

Mais cette solution n'eut point le don de donner satisfaction à certains parlementaires, qui, soutenus par l'opinion publique avide de déchiffrer cette affaire d'apparence quelque peu mystérieuse, portèrent le débat à la tribune. A la séance de la Chambre des députés du 10 juin 1904, M. Renault-Morlière interpella le Président du Conseil sur sa déclaration concernant une tentative de corruption dont il avait été l'objet. M. Combes en profita pour s'expliquer publiquement et il exposa en détails toute l'affaire. Il fit connaître qu'au début de décembre 1903, le secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, son fils, l'avait informé qu'il avait reçu la visite d'une personne qui se disait chargée de lui offrir la somme de deux millions au cas où le Président du Conseil déposerait un projet de loi favorable aux Chartreux, ce qui n'empêchait pas M. Combes de déposer quelques jours plus tard le projet de loi concluant à la suppression de cette congrégation. Ce ne fut, dit-il, que trois ou quatre mois plus tard, que prit naissance la campagne de presse dirigée contre son fils, campagne qui avait abouti, sur la demande de ce dernier, à l'ouverture d'une instruction contre X. Ce simple rapprochement permettait donc d'établir qu'alors qu'on l'accusait d'avoir, par l'intermédiaire de son fils, sollicité une somme d'un million pour épargner les Chartreux, on était venu spontanément quatre mois auparavant lui proposer une somme de deux millions, s'il déposait un projet de loi favorable à

cette congrégation. M. Combes et son fils demandèrent au magistrat instructeur d'entendre la personne qui avait offert les deux millions et dont l'offre avait été repoussée. M. Michel Lagrave, dans sa déposition devant le juge d'instruction, confirma les faits, tout en se refusant néanmoins à dire au nom de qui il avait fait la démarche.

En terminant, M. Combes déclarait à la tribune : « (1) Le dossier du juge d'instruction contient le témoignage dont il s'agit. Je ne sais pas s'il est au pouvoir de M. le Garde des Sceaux d'autoriser une Commission de la Chambre à en prendre connaissance ».

A la suite de ces explications, divers orateurs intervinrent. Ce fut d'abord M. Pichat qui déclara avoir la certitude que des personnages étaient allés demander aux Chartreux 200.000 francs pour un groupe du Parlement et deux millions pour le cas où leur congrégation ne serait pas supprimée. A ce propos, M. Combes faisant ressortir la portée de cette nouvelle indication lança cette interruption : « (2) on a parlé d'une offre de 200.000 francs pour défrayer les consciences faciles d'un groupe parlementaire. C'est donc l'honneur de la Chambre qui est en question ! » M. Pichat reprocha en outre au Président du Conseil de n'avoir pas immédiatement saisi les tribunaux de cette tentative de corruption, et il s'étonna que l'instruction qui avait recueilli les noms des corrupteurs eût été close par un non-lieu. Le discours de M. Pichat eut comme conséquence de rendre double le problème soumis à la Chambre : d'une part, il s'agissait pour elle de faire la lumière sur le rôle tenu par le Président du Conseil à propos d'une tentative de corruption ; d'autre part, l'honneur de la Chambre était en jeu lui aussi, puisque des imputations vagues laissaient entendre que certains de ses

1. Séance de la Chambre des députés, 10 juin 1904 (*Annales de la Chambre des députés*. — Débats parlementaires, S. O., 1904, t. II, p. 391).

2. *Ibid.*, p. 393.

membres étaient compromis dans ce scandale et c'était un nouveau problème à élucider.

M. Paul Bertrand à son tour prend la parole et demande avec insistance à la Chambre de faire toute la lumière sur cette affaire mystérieuse. « (1) Dans l'intérêt supérieur de « la République, dit-il, pour éviter des soupçons qui pèsent sur tous, il faut parler ». Et il demande à cet effet la nomination d'une Commission d'enquête. Et par avance, soupçonnant que la question de communication du dossier judiciaire à la Commission pourra soulever un incident, il pose nettement la question au Garde des Sceaux. M. Vallé, en réponse, prit l'engagement, dans le cas où la Chambre nommerait une Commission d'enquête, de communiquer le dossier judiciaire aux membres de cette Commission. La Chambre, soucieuse d'être éclairée de façon complète et sentant que le désir général était de tirer cette affaire au clair, décida, dans sa séance du 10 juin 1904, la nomination d'une Commission d'enquête pour faire toute la lumière sur la tentative de corruption faite auprès du Président du Conseil. Elle fixa à 33 le nombre de ses membres, et décida qu'elle serait nommée, dans la forme ordinaire, par les bureaux.

La Commission se mit au travail : elle entendit de nombreux témoins, entre autres, le ministre du Commerce, M. Trouillot, le Procureur général Bulot, le préfet de police Lépine et il n'apparaît pas que des difficultés aient surgi à l'occasion de ces dépositions. La Commission décida, dès sa constitution, que son Président, M. Etienne Flandin, se rendrait au Ministère de la Justice pour demander au Garde des Sceaux communication immédiate des trois dossiers d'instruction ; et le jour même, conformément à la promesse faite à la tribune par M. Vallé, il obtint satisfaction, sans la moindre difficulté. La commu-

1. *Ibid.*, p. 394.

nication à une Commission d'enquête de dossiers judiciaires, dont l'instruction est close, ne devait en effet éveiller aucune susceptibilité. La crainte d'immixtion du pouvoir législatif dans le pouvoir judiciaire ne pouvait légitimement être invoquée, d'autant que la Commission avait un objet précis, et exerçait en définitive un simple droit de contrôle sur le gouvernement, sur l'attitude duquel, d'un point de vue exclusivement politique, elle tenait à être fixée de façon complète.

Quatre jours après la nomination de cette commission, le 14 juin 1904, M. Pugliesi Conti déposa une proposition de loi par laquelle il demandait l'attribution de pouvoirs judiciaires à la Commission d'enquête. C'est la proposition classique qu'on retrouve pour ainsi dire dans chacune des enquêtes politiques. La Chambre, désirant laisser à la Commission qui venait d'être nommée le soin de se réunir et de se mettre à l'œuvre, décida l'ajournement de cette proposition qui tendait à une extension inadmissible du pouvoir des Chambres et à une immixtion éminemment dangereuse dans le domaine judiciaire d'un pouvoir politique qui aurait eu ainsi à sa disposition des armes susceptibles de mettre en péril les libertés individuelles dont les garanties légales se seraient désormais évanouies. En repoussant cette proposition, la Chambre s'est montrée respectueuse de la constitution, et a fait preuve d'une compréhension sage et juridique du principe de la séparation des pouvoirs.

Quelques jours plus tard, le 24 juin 1904, M. Gauthier de Clagny déposa sur le bureau de la Chambre une proposition de loi en faveur de laquelle il demandait l'urgence, et qui tendait à appliquer au faux témoignage fait devant les Commissions d'enquête parlementaire l'article 366 du Code pénal qui punit le faux témoignage déféré ou référé en matière civile. Voulant remédier à l'impunité du faux témoignage fait devant une Commission d'enquête, M. Gau-

thier de Clagny demandait que l'article 336 du Code pénal fût ainsi complété : « (1) Sera puni de la dégradation « civique celui qui aura fait un faux serment devant une « Commission d'enquête parlementaire. » Le Garde des Sceaux combattit cette proposition ; il fit observer qu'il n'y avait faux témoignage que lorsque celui-ci est produit en justice, c'est-à-dire à l'audience ; le témoin en effet est libre de rétracter à l'audience une déposition faite sous serment chez le juge d'instruction. Et, considérant que l'enquête parlementaire est assimilable à l'instruction faite chez le juge d'instruction, il demandait que la même règle s'appliquât dans les deux cas, et invitait la Chambre à rejeter l'urgence. Bien qu'en théorie la comparaison établie par le Garde des Sceaux entre l'enquête parlementaire et l'enquête judiciaire nous semble fausse, car elles diffèrent par leur origine, par leurs pouvoirs, par le point de vue totalement différent auquel elles se placent, enfin par leurs résultats, et malgré l'inexactitude du rapprochement, la conclusion du Garde des Sceaux n'était pas sans valeur. Nous verrons d'ailleurs cette question des témoignages devant les Commissions d'enquête, reprise à nouveau à propos de la seconde enquête Rochette, aboutir à un texte législatif qui fixe la question ; c'est la loi du 23 mars 1914 que nous examinerons plus loin. Ce fut la thèse du Garde des Sceaux qui fut définitivement adoptée par la Chambre ; celle-ci rejeta l'urgence par 348 voix contre 210, et renvoya la proposition de M. Gauthier de Clagny à la Commission de réforme judiciaire.

Les constatations de la Commission et ses conclusions firent l'objet d'un rapport de M. Maurice Colin, qu'il déposa à la séance de la Chambre du 8 juillet 1904, mais

1. Séance de la Chambre des députés du 24 juin 1904. *Annales de la Chambre des députés*. Débats parlementaires. S. O. 1904, t. II, 2^e partie, p. 703.

qui ne fut pas publié, et dont nous n'avons pas trouvé trace dans les documents parlementaires. C'est donc seulement par le discours du rapporteur et par la discussion des conclusions de la Commission au cours de la séance de la Chambre du 12 juillet 1904, que l'on peut se faire une idée du travail de la Commission, des investigations auxquelles elle s'est livrée, et des conclusions auxquelles elle a abouti.

La Commission avait deux problèmes à résoudre. En premier lieu y avait-il eu tentative de corruption à l'égard du Président du Conseil ? En second lieu, dans un intérêt politique supérieur, le Président du Conseil avait-il soustrait le ou les coupables aux poursuites méritées ?

Le rapporteur, M. Maurice Colin, n'hésitait pas à déclarer : « (1) Nous n'avons pas trouvé, cela est résulté de « tous les témoignages, qu'il y ait eu à un moment donné « une tentative de corruption quelconque. Et en outre, « après avoir constaté qu'il n'y avait pas eu tentative de « corruption, nous avons été tout naturellement amenés à « constater également qu'aucun intérêt politique supérieur « n'avait eu à intervenir pour soustraire un coupable, pour « soustraire un corrupteur à des poursuites méritées, « puisque le corrupteur n'existait pas, la tentative de corruption n'ayant pas existé ».

A la suite du rapporteur, M. Léopold Fabre apporta quelques précisions sur les constatations faites par la Commission ; et sur certains points, notamment à propos de l'accusation de corruption lancée à la face du Parlement, il compléta le sobre exposé du rapporteur. Après avoir assuré que les membres de la Commission n'avaient pu retrouver ni les éléments de droit, ni les éléments de fait constitutifs d'une tentative de corruption, il s'en prend à

1. Séance de la Chambre des députés du 12 juillet 1904. *Journ. off.*, 1904, p. 2005.

la campagne menée contre le Parlement, et tendant à laisser supposer qu'avec de l'argent on pouvait apaiser la « (1) meute », c'est-à-dire les Parlementaires hostiles à la congrégation de Saint-Bruno. Or, quand le moment est venu de rechercher des précisions « (2), nous nous sommes « trouvés, dit-il, en présence de gens qui se réfugiaient « derrière un silence commode et qui n'ont jamais voulu « justifier les allégations et les imputations calomnieuses « qu'ils avaient lancées. » Enfin « (3) un intermédiaire, « continue M. Léopold Fabre, aurait indiqué à un journaliste « de Grenoble venu à Paris à quel prix le Parlement et le « gouvernement accorderaient l'autorisation ». Le diffamateur n'ayant pas fourni d'explications, l'orateur concluait que c'était un calomniateur.

A la suite de ces explications, le siège de la Chambre était fait, et par 330 voix contre 154 elle adoptait un ordre du jour, proposé par MM. Bienvenu-Martin, Etienne, Sarrien, Berteaux et Jaurès, faisant confiance au gouvernement dans les termes suivants: « (4) La Chambre, considérant qu'il résulte de l'enquête que l'honneur du Président du Conseil et du gouvernement demeure au-dessus « de toute suspicion, flétrit les calomnies anonymes et les « diffamateurs qui se dérobent devant la preuve, et repoussant toute addition passe à l'ordre du jour ».

Cette enquête a eu le mérite de demeurer dans les limites du droit, dont constitutionnellement dispose la Chambre, sans essayer d'empiéter sur un domaine étranger à ses attributions. Et cependant une telle tentation était pour cette enquête d'autant plus à redouter qu'elle portait sur des faits qu'une instruction judiciaire, clôturée par un

1. *Ibid.*, p. 2009.

2. *Ibid.*, p. 2009.

3. *Ibid.*, p. 2009.

4. Séance de la Chambre des députés du 12 juillet 1904. *Annales de la Chambre des députés*. Débats parlementaires S. O., t. II, 2^e partie, p. 1158.

non-lieu, avait précédemment examinés. Or l'histoire de cette enquête démontre pertinemment qu'une enquête politique et une instruction judiciaire peuvent porter sur les mêmes événements tout en restant chacune de façon scrupuleuse dans son domaine propre. Alors qu'une instruction judiciaire laissait planer les accusations de corruption lancées contre le Président du Conseil, l'enquête politique est venue réduire à néant les imputations calomnieuses, dont aucun témoin ne put faire la preuve. Les accusateurs se trouvèrent confondus, et le chef du gouvernement sortit complètement blanchi de cette campagne diffamatoire, dont les partis d'opposition et certaine presse n'avaient pas craint de se faire l'écho. C'est à cette œuvre de réparation publique qu'a abouti cette enquête qui a su faire œuvre de justice politique.

CHAPITRE XIV

Enquête sur les liquidations des biens des établissements ecclésiastiques

(31 décembre 1907-24 mai 1912)

Le vote de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905 non seulement ne devait point résoudre le grave problème religieux qui était soumis au pays et au Parlement; il devait être au contraire, le point de départ de toute une longue série de difficultés de toute nature, dont la nomination par le Sénat d'une Commission d'enquête parlementaire n'est qu'un des épisodes. Lorsqu'il s'agit d'appliquer cette loi de séparation, on se heurta à une opposition du clergé et des catholiques qui s'efforcèrent, en empêchant l'application de la loi, de lui porter un coup mortel. Une occasion s'offrait à eux de gagner la partie dont ils avaient déjà perdu la première manche: ils en profitèrent et les événements les aidèrent puissamment.

En effet, les lois des 2 janvier 1907 et 13 avril 1908, venant corriger et compléter la loi de 1905, édictaient que les biens des établissements ecclésiastiques, qui ne seraient pas réclamés par des associations cultuelles régulièrement constituées dans l'année suivant la promulgation de la loi de 1905, seraient attribués par décret aux établissements communaux d'assistance ou de bienfaisance. Conscients

qu'en se refusant à constituer ces associations culturelles, ils créeraient au gouvernement les plus graves embarras, les intéressés n'y manquèrent point, et le gouvernement se trouva dans la nécessité de faire application des textes législatifs. C'est ainsi qu'il fut amené à confier à certains mandataires de justice, tels que des administrateurs de sociétés, la liquidation de ces biens qui devaient être dévolus à des établissements communaux de charité. Mais contre ces liquidateurs, des critiques d'abord, des accusations précises ensuite furent lancées. La presse signala les irrégularités commises par certains liquidateurs, les dilapidations dont se rendaient coupables certains autres, entre les mains desquels l'actif qu'ils avaient à liquider fondait au point de disparaître. L'opinion publique était saisie de cette affaire ; le Parlement ne tarda pas à se préoccuper de ce scandale qui devenait une arme singulièrement forte pour les ennemis de cette loi de séparation, qui avaient beau jeu de rendre la mauvaise application de cette loi solidaire de la mesure législative générale.

Le 6 juin 1907 une interpellation eut lieu au Sénat ; M. Ch. Rion obtint du ministre de la Justice, M. Guyot-Dessaigne, la promesse qu'il fournirait prochainement au Sénat un travail sérieux et exact sur les liquidations et qu'il dirait toute la vérité au pays et à ses représentants. Au cours de ces débats intervint M. Le Provost de Launay qui, signalant à la tribune quelques cas de liquidation désastreuse, affirma dans une apostrophe demeurée fameuse, que « (1) l'opération qui se continue sur les « congrégations était la plus grande escroquerie du « siècle. »

De nouveau, le 29 décembre 1907, au cours de la discussion du budget, la question des liquidations des congré-

i. Séance du Sénat du 6 juin 1907. *Journ. off.*, 1907, p. 712.

gations revint à l'ordre du jour, sous prétexte d'une disposition additionnelle présentée par MM. Le Provost de Launay, de Lamarzelle et de Goulaine et tendant à assimiler aux fonctionnaires comptables de deniers publics les mandataires de justice chargés de la liquidation des congrégations supprimées. L'intention était claire et ne visait qu'à aggraver les peines pour les liquidateurs qui seraient reconnus coupables de détournements ou de dilapidation. D'ailleurs, après s'être élevé avec véhémence contre les abus de pouvoir, la mauvaise gestion, et les frais excessifs qu'il reprochait aux liquidateurs, M. Le Provost de Launay terminait en ces termes son réquisitoire : « (1) Il faut faire
« la lumière ; vous avez tous intérêt à la connaître, vous la
« désirez, vous avez besoin que de pareilles suspicions ne
« pèsent pas plus longtemps, qu'une pareille obscurité ne
« continue pas à régner sur ce qui se passe dans les liqui-
« dations. Prenez garde, si vous ne me suivez pas, tout le
« monde dira qu'on a voulu sauver quelques amis com-
« promis, et au profit de ces amis faire taire la justice et
« cacher la vérité. » La proposition fut rejetée et les liquidateurs continuèrent à être considérés comme mandataires de justice et non comme des comptables de deniers publics. Mais si cette proposition ne fut pas votée, la question des abus dans les liquidations demeurait entière et la campagne menée depuis déjà six mois, tant par la presse que par certains parlementaires, finit par aboutir.

En effet, le 31 décembre 1907, le Sénat adoptant la proposition de résolution présentée par M. Savary, sur l'initiative de M. Combes, nomma une Commission d'enquête de 27 membres. La décision ainsi prise par le Sénat procédait du désir de faire la plus complète lumière sur les accusations dirigées tant contre certains liquida-

1. Séance du Sénat du 29 décembre 1907. *Journ. off.*, 1907, p. 1478.

teurs des biens des congrégations supprimées, que contre leurs collaborateurs. D'ailleurs la mission confiée à cette Commission était de faire une enquête sur les faits qui pourraient être révélés par le rapport concernant les opérations effectuées en vertu des lois relatives aux congrégations supprimées, en même temps que tous autres faits qui lui seraient signalés au cours de ses opérations. M. Savary, à l'appui de sa proposition, fournit à ses collègues les explications suivantes, qui précisaient l'esprit dans lequel devait se poursuivre l'enquête. « La mesure (1) « que nous vous proposons n'est inspirée à aucun degré « ni par un sentiment de défiance envers les tribunaux, « ni par un manque de confiance dans le gouvernement. « Nous croyons seulement que les faits allégués qui peuvent être jugés définitivement par la justice civile, qui « peuvent ne pas constituer des infractions à la loi pénale, « doivent tout au moins être examinés quant à leur existence même et au point de vue moral par une enquête « parlementaire... »

Le gouvernement déclara n'avoir aucune raison de s'opposer à la nomination de cette Commission et le Sénat, décidant l'enquête, nomma une Commission de 27 membres, dont M. Combes fut élu président.

C'est dans les trois rapports successifs du rapporteur, M. Régismanset, que nous pouvons suivre l'œuvre de cette Commission d'enquête.

Dans un premier rapport (2) déposé le 9 juillet 1908 et dans lequel M. Régismanset étudie les liquidations de congrégations dissoutes, terminées avant 1907, nous trouvons le souci de la Commission d'obtenir une application loyale, sérieuse et rapide des lois sur la séparation des

1. Séance du Sénat du 31 décembre 1907, *Journ. off.*, 1907, p. 1494.

2. Premier rapport de M. Régismanset, 9 juillet 1908, *Annales du Sénat*. Doc. parlement., 1908, p. 138.

Eglises et de l'Etat. La Commission invite le Garde des Sceaux à tenir la main à ce que les chefs des parquets et les tribunaux apportent des solutions rapides aux nombreux procès intentés par les liquidateurs ou soutenus contre eux, et fassent diligence pour achever les liquidations en cours. D'autre part, la Commission prie le Garde des Sceaux de rappeler à ses subordonnés qu'ils ont le devoir de surveiller la marche régulière de ces liquidations, d'examiner les comptes présentés par les liquidateurs, et d'exercer un contrôle vigilant sur les demandes d'honoraires, dont certaines lui ont paru non fondées ou exagérées. Enfin la Commission s'élève contre les baux de trois, six ou neuf années consentis par certains liquidateurs, et qui avaient surtout pour effet de gêner les opérations de liquidation qu'ils prolongeaient de façon indéfinie. Elle rappelait à ce propos les règles dont devaient s'inspirer les liquidateurs : ils doivent, jusqu'au moment de la réalisation des biens, veiller à leur bon entretien, en empêcher le dépérissement et en surveiller l'état. Telles étaient les directives que la Commission priait le Garde des Sceaux de rappeler aux liquidateurs.

Un second rapport sur les liquidations des congrégations dissoutes terminées dans le cours de l'année 1907 fut déposé par M. Régismanset le 22 décembre 1909 (1). La Commission reconnaissait que le précédent rapport avait provoqué deux circulaires du Garde des Sceaux qui donnaient entière satisfaction aux recommandations et aux prescriptions de son premier rapport. Elle se plaisait à constater que les tribunaux et parquets, stimulés par les instructions du Garde des Sceaux, prenaient l'habitude d'exercer un contrôle sérieux sur la gestion des liquidateurs, mais elle affirmait son désir de poursuivre sa tâche

1. Second rapport de M. Régismanset, 22 déc. 1909, *Annales du Sénat. Doc. parlement.*, 1909, p. 119.

ingrate de révision avec l'intention d'exiger pour la réalisation des biens des congrégations des chiffres exacts, des comptes clairs et des opérations sincères. Le rapport se terminait en ces termes « (1) Elle (la Commission) a confié dans le concours du gouvernement pour assurer le contrôle de la justice et faire en sorte que ce qui reste du patrimoine des congrégations dissoutes ne disparaisse pas entre des mains avides et reçoive enfin l'affectation que veut la loi ».

L'arrestation de l'administrateur judiciaire Duez, qui avait un déficit d'un million dans les affaires de droit commun qui lui étaient confiées, et de quatre millions dans les liquidations de congrégations dont il était chargé, donna d'une part un renouveau d'actualité à l'enquête à laquelle procédait la Commission, et provoqua d'autre part une intervention législative des Chambres, qui, émues de ce scandale atteignant les intérêts des particuliers comme ceux de l'Etat, votèrent la loi du 29 mars 1910 ; celle-ci avait pour objet de remplacer tout liquidateur, antérieurement nommé pour les congrégations supprimées, par le directeur général des Domaines qui aurait tous les pouvoirs d'un administrateur séquestre et exercerait par lui-même ou par les agents de son administration ses fonctions sous l'autorité du ministre des Finances, et sous le contrôle du ministre des Cultes. Ainsi le scandale provoqué par le crime d'un administrateur liquidateur parvint à un résultat que les efforts de la Commission d'enquête étaient demeurés impuissants à obtenir.

Enfin dans un dernier rapport, déposé par M. Régismanset le 2 juin 1911 (2), et dans lequel étaient examinées les liquidations de congrégations dissoutes, termi-

1. *Ibid.*, p. 122.

2. Troisième rapport de M. Régismanset, 2 juin 1911. *Annales du Sénat*, Docum. parlement., p. 760.

nées dans le cours de l'année 1908, la Commission constate une surveillance plus rigoureuse, un contrôle plus sévère de la part des Parquets, des Tribunaux et des Cours d'appel pour l'appréciation des frais et honoraires dont les premières allocations avaient paru exagérées. Mais la Commission signale que de graves incorrections se sont produites dans les relations entre le Crédit foncier et certains liquidateurs : le Crédit foncier avait consenti des prêts à certaines congrégations non autorisées et cela sous le couvert de personnes interposées et certains liquidateurs s'étaient engagés à ne pas critiquer ces prêts hypothécaires et n'avaient pas craint de renoncer ainsi à rechercher les vices qui pouvaient entacher certains d'entre eux : la Commission stigmatisait les procédés employés par l'administration du Crédit foncier pour éviter les demandes de nullité des prêts hypothécaires et l'acquiescement ou la complaisance de liquidateurs, dont quelques-uns avaient touché directement du Crédit foncier des honoraires exceptionnels. D'ailleurs la Commission, sur la proposition d'un de ses membres, M. Théodore Girard, adopta par 41 voix contre 7 une motion dans laquelle, désirant demeurer fidèle au principe de la séparation des pouvoirs, elle considérait que pour émettre un avis plus justifié sur la moralité de l'accord qui avait pu exister entre le Crédit foncier et certains liquidateurs, il y avait lieu d'attendre que l'autorité judiciaire se fût prononcée sur la validité des prêts hypothécaires consentis à des congrégations non autorisées.

Ce ne fut que le 21 mars 1912 que la discussion des conclusions de la Commission d'enquête, dont la nomination remontait au 31 décembre 1907, vint à l'ordre du jour du Sénat, et l'on peut regretter que cinq années se soient écoulées avant que le Sénat discutât les résultats des travaux de sa Commission. Sans doute, le contrôle exercé eut dès son origine d'heureux effets que la Com-

mission, au cours de ses opérations, se plut à reconnaître ; en effet la perspective de ce contrôle ne fut pas sans contribuer à empêcher certains abus qui sans cela auraient persisté ; la vérification qui était confiée à la Commission d'enquête fit spontanément cesser les anciens errements. On peut donc conclure qu'avant même que le Sénat ait eu à se préoccuper des travaux de sa Commission, et avant qu'il eût été en mesure d'intervenir, celle-ci avait fait œuvre utile.

La discussion au Sénat dévia bien vite, et les questions politiques vinrent encombrer ce problème des liquidations qui était à ce moment purement financier et administratif. M. de Las Cases reprocha au rapport de M. Régismanset d'avoir voulu rendre responsables de la diminution de l'actif des congrégations les congréganistes eux-mêmes, auxquels le rapporteur reprochait d'avoir intenté des actions en revendication en première instance, à la Cour d'appel, et à la Cour de cassation, puis, ayant perdu leur procès, d'être partis à l'étranger après s'être rendus insolvables, si bien qu'ils n'y gagnaient rien personnellement mais qu'ils avaient la satisfaction de voir fondre l'argent qui devait revenir à l'Etat. Ce reproche de M. Régismanset, fût-il reconnu fondé, était, si l'on peut dire, en dehors du débat : il s'agissait en effet des incorrections et des abus graves relevés à la charge de certains liquidateurs, et qui seuls faisaient l'objet de l'enquête. Le Sénat se préoccupa aussi des rapports du Crédit foncier avec quelques liquidateurs et, à ce propos, le président de la Commission, M. Combes, fit à la tribune du Sénat la déclaration suivante :

« (1) S'il y a quelqu'un qui ait le droit de se plaindre
« que la liquidation des biens congréganistes ait donné
« lieu, dans bien des cas, à un véritable gaspillage, c'est

1. Séance du Sénat, 26 mars 1912. *Journ. off.*, 1912, p. 718.

« l'homme qui après Waldeck-Rousseau et avec Waldeck
 « Rousseau, — et il s'en fait honneur, — est responsable
 « des mesures législatives qui ont amené cette liquidation.
 « La dissolution des congrégations non autorisées et des
 « congrégations autorisées aussi, a été, tant pour Waldeck-
 « Rousseau que pour son successeur, un acte essentielle-
 « ment politique se rattachant dans leur esprit à une con-
 « ception propre des intérêts et des besoins de la société
 « actuelle. Chacun est libre de l'apprécier suivant ses prin-
 « cipes et ses sentiments personnels. Qu'on l'approuve ou
 « qu'on le condamne, en se plaçant dans l'ordre d'idées
 « qui l'a inspiré, rien de plus légitime, rien de plus natu-
 « rel. Mais vous ne trouverez pas moins légitime, vous ne
 « trouverez pas moins naturel que l'auteur de l'acte poli-
 « tique en question proteste contre la manière dont cet
 « acte a été exploité par des hommes uniquement possé-
 « dés de l'amour du lucre et répudie hautement toute
 « solidarité morale avec de pareils hommes... » Et M. Com-
 bes en profita pour faire un véritable réquisitoire contre
 le Crédit foncier auquel il demandait à la Chambre d'adres-
 ser un vote de blâme. M. Jenouvrier, en réponse, exposa
 au Sénat à quelle confusion de pouvoirs il aboutirait s'il
 suivait M. Combes, et s'il se décidait à porter un juge-
 ment contre le Crédit foncier : « (1) M. Combes, dit l'ora-
 « teur, veut vous transformer en Haute-Cour de justice,
 « mais en requérant et en condamnant, car il a cumulé et
 « s'est constitué en même temps que le ministère public
 « le juge de l'accusé — le Crédit foncier — ; il est très cou-
 « pable, puisque le juge de droit commun, le tribunal, a
 « été saisi et que les parties se sont expliquées devant lui. »
 Et M. Jenouvrier concluait en invitant le Sénat à ne point
 empiéter sur le domaine judiciaire et à s'abstenir de por-
 ter un jugement sur le rôle du Crédit foncier dans les

1. *Ibid.*, p. 718.

liquidations, jugement qui risquerait même de se trouver en contradiction avec la décision judiciaire qui interviendrait. D'autre part, M. Jenouvrier entendait rendre responsable des scandales des liquidations le gouvernement qui avait procédé à la nomination des liquidateurs, et qui n'avait point eu la sage précaution d'instituer une surveillance qui aurait évité tous ces abus. Mais le Sénat, après avoir entendu les explications du rapporteur, adopta, dans sa séance du 24 mai 1912, le projet de résolution, déposé par MM. Combes et Régismanset, qui comportait l'approbation des conclusions de l'enquête faite par la Commission chargée d'examiner la liquidation des congrégations supprimées et faisait confiance au gouvernement sur lequel le Sénat déclarait compter « (1) pour poursuivre et assurer l'application stricte des lois de 1901 et de 1904. »

Ainsi prenait fin cette enquête sur les liquidations des congrégations, qui est l'unique exemple d'enquête politique poursuivie par le Sénat. Elle ne cessa d'exercer son activité durant près de cinq années; elle constitua en quelque sorte un organe permanent de contrôle, et vint combler une lacune due à l'imprévoyance ou à la trop grande confiance du gouvernement qui n'avait pas cru opportun d'organiser une surveillance et un contrôle sur les hommes à qui il avait confié la lourde charge de ces liquidations. Sans doute il eût été préférable de ne point attendre les abus graves qui menaçaient de dégénérer en véritables scandales pour songer à instituer ce contrôle; d'autre part, une vérification purement hiérarchique ou administrative eût peut-être mieux valu qu'un contrôle parlementaire. D'ailleurs la Commission, au cours de ses travaux, recourut d'elle-même aux bons offices des inspecteurs des finances. Cette Commission fit-elle œuvre utile? Assurément, et dès qu'elle fut nommée, les pratiques abusives, qui ne pouvaient

1. Séance du Sénat du 24 mai 1912, *Journ. off.*, 1912, p. 874.

échapper à son œil vigilant, cessèrent. Certains désormais d'être contrôlés, ceux des liquidateurs qui en étaient coutumiers abandonnèrent leurs errements anciens ; d'ailleurs la loi du 29 mars 1910, qui dessaisit les liquidateurs des congrégations en faveur du directeur général des Domaines et de ses agents, fut la sanction énergique que les Chambres n'hésitèrent pas à apporter à cette question des liquidations ; il faut avouer que cette réforme fut due principalement au scandale soulevé par l'arrestation et la condamnation en Cour d'assises d'un liquidateur très connu à Paris. L'application de la loi de séparation, et la liquidation notamment des biens des établissements congréganistes, ravivèrent les luttes politiques et religieuses déchaînées lors de la loi de séparation. Les parlementaires hostiles à cette loi prenaient prétexte de sa malheureuse application pour en rendre responsable la loi elle-même, au vote de laquelle ils n'avaient pu s'opposer, et la question des scandales des liquidations disparaissait de la scène où demeuraient seuls en présence partisans et adversaires de la loi de séparation. Lorsque le Sénat discuta les conclusions de la Commission, l'objet précis qui avait provoqué la nomination de la Commission s'évanouit et le débat prit une ampleur toute politique. Le même reproche ne peut-être adressé à la Commission d'enquête, qui s'est abstenue d'empiéter sur le domaine judiciaire, et dont le contrôle pour ainsi dire permanent a fait cesser des irrégularités et des abus. On peut dire que cette Commission s'est attelée à une besogne écrasante, et dont l'utilité pratique, qui apparaît dans les résultats auxquels elle a abouti, ne peut être méconnue. Elle a suppléé au contrôle administratif insuffisamment organisé, en sachant s'entourer de compétences techniques qui offraient toutes garanties, et sans chercher d'autre directive que le souci d'une application loyale de la loi.

CHAPITRE XV

Affaire Rochette

C'est l'affaire Rochette qui a donné lieu à la nomination des deux plus récentes commissions d'enquêtes politiques ; c'est le même scandale financier qui a suscité, à quatre années de distance, les passions politiques les plus violentes ; la désignation de ces deux Commissions d'enquête ne fut cependant pas inspirée par les mêmes motifs ; ce sont au contraire des points de vue absolument contraires qui ont déterminé la Chambre en 1910 et en 1914 à recourir à ce procédé d'investigation. La première fois, c'est en somme en faveur de Rochette que l'on recourut à l'enquête : c'est contre les procédés irréguliers employés, tant à propos de son arrestation que de sa mise en faillite, que les députés s'élevèrent, et c'est dans le but de faire la lumière sur les manœuvres défavorables dont il avait été l'objet que l'enquête fut décidée. En 1914, ce sont au contraire les complaisances, dont on prétendait qu'avait bénéficié ce même financier, qui amenèrent la Chambre à se livrer à une nouvelle enquête. C'est à la suite d'événements politiques fort graves, à un moment où la France donnait le spectacle de la division, et de déchirements intérieurs, qui ont pu — aux dires de certains — avoir une influence sur la déclaration de guerre de l'Allemagne à la France, c'est dans ces circonstances, si troublées et si graves pour le pays, que se déroula cette nouvelle enquête, qui devait provoquer la seule mesure législative qui régisse

actuellement le statut des enquêtes parlementaires, la loi du 23 mars 1914 sur les témoignages reçus par les Commissions d'enquête parlementaire. Nous essayerons de faire revivre avec impartialité ces événements si proches encore de nous, et pour l'histoire desquels le recul du temps est d'autant plus nécessaire que certains des acteurs n'ont pas disparu de la scène politique, mais continuent à y tenir des rôles en vue.

§ 1^{er}. PREMIÈRE ENQUÊTE ROCHETTE

(11 juillet 1910-20 mars 1912)

Un sieur Rochette, après avoir débuté à Paris en 1903, comme employé de banque, s'était peu à peu élevé dans le monde de la finance et était devenu un gros brasseur d'affaires financières et avait fait très largement appel à l'épargne publique ; grâce à la publicité considérable à laquelle il recourait, grâce aussi à de nombreuses relations, il avait pu obtenir pour la constitution et la marche de ses diverses sociétés des concours nombreux, et l'argent affluait dans ses caisses. Les actions des entreprises qu'il avait créées avaient augmenté de valeur, et l'on peut dire qu'il jouissait de la confiance du public, à tel point qu'en 1908 — lors de son arrestation — 40.000 de ses actionnaires avaient signé et envoyé à la Chambre une pétition fort longuement motivée, dans laquelle ils protestaient contre l'incarcération de celui qu'ils considéraient comme leur chef, et affirmaient que cette arrestation n'était due qu'à un accord entre trois personnages dont ils donnaient les noms : MM. Prevet, Gaudrion et Pichereau.

Cependant, quelques plaintes contre Rochette et relatives aux sociétés qu'il avait constituées avaient bien été adressées au Procureur de la République près le Tribunal de la Seine. Mais parmi ces plaintes, les unes ne furent pas

suivies, les autres se trouvèrent sans objet par suite d'arrangements amiables intervenus entre les plaignants et Rochette lui-même. En outre, d'accord avec le Procureur de la République, le Procureur général et le Garde des Sceaux, des experts près le Tribunal avaient été chargés, officieusement, avec l'assentiment de Rochette et à ses frais, d'examiner les sociétés qu'il avait créées et les résultats de leur travail ne lui furent pas défavorables. Restant dans l'expectative, le Procureur de la République se contenta d'exercer une surveillance discrète sur Rochette. C'est alors qu'une inquiétude se manifesta dans le monde de la Bourse sur l'issue finale de ces entreprises financières. Et en même temps, fin février ou début mars 1908, Rochette s'attaquait à M. Prevet sénateur, Directeur et président du Conseil d'administration du *Petit Journal*. Une circulaire, dans laquelle la situation de ce journal était représentée comme très mauvaise, fut adressée à tous les actionnaires, en vue de la plus prochaine Assemblée générale qui devait être tenue le 5 avril 1908. M. Prevet, en réponse à cette manœuvre, déposa une plainte contre inconnu, sans ignorer toutefois que l'auteur de la circulaire n'était autre que Rochette. C'est alors que s'engagèrent des polémiques de presse très violentes, et un courant d'opinion hostile à Rochette se manifesta, malgré la confiance persistante de ses actionnaires. La presse se fit violente, et des accusations furent lancées ; portées contre Rochette elles finirent par dépasser sa personne, et c'est le gouvernement, dont le président du Conseil était alors M. Georges Clémenceau, qui est accusé d'inertie ; quelques-uns parlent même de complicité morale ; à la magistrature on se contente de reprocher sa faiblesse ; il est même des membres du Parlement que l'on accuse d'avoir protégé, en la personne de Rochette, des entreprises sans valeur réelle. Nous sommes à ce moment dans les premiers jours du mois de mars 1908.

Et le 23 mars 1908 à dix heures du matin, la campagne de presse accusatrice portant ses fruits, Rochette est arrêté par M. Hamard sur l'ordre de M. Berr, juge d'instruction. Dès son arrestation, Rochette ne cessa de protester contre cette mesure qu'il qualifiait d'arbitraire ; il dénonçait les manœuvres suspectes qui avaient abouti à son arrestation. Mais la campagne de presse se poursuivait : on parlait d'indiscrétions commises lors de l'arrestation du financier, et qui auraient permis à certaines personnes de jouer à coup sûr à la Bourse sur les valeurs des affaires que dirigeait Rochette.

Les protestations de Rochette eurent leur écho à la tribune de la Chambre des Députés. En effet, à la séance du 11 juillet 1910, trois interpellations furent à ce propos adressées au gouvernement. Dans la première, M. Jaurès s'en prenait au Préfet de police dont il critiquait le rôle dans l'affaire Rochette ; il s'en tenait à ce point précis, négligeant d'apprécier l'affaire en elle-même.

« (1) J'ai à peine besoin de dire à la Chambre que ce « n'est pas du fond de l'affaire Rochette que je veux l'entretenir, disait-il. Ce que valent les entreprises de « M. Rochette, s'il est innocent ou coupable, si ses affaires « sont véreuses ou probes, cela ne nous regarde pas comme « législateurs. » Il se contentait de critiquer le rôle d'un fonctionnaire de l'ordre administratif dans l'arrestation d'un financier.

Dans cette même séance, M. Charles Leboucq interpella le gouvernement, mais en se plaçant sur un terrain plus large : il s'inquiétait des circonstances qui avaient préparé, précédé, accompagné ou suivi l'arrestation du financier Rochette, et dénonçait des irrégularités qui auraient entouré cette arrestation.

1. Séance de la Chambre des députés du 11 juillet 1910. *Journ. off.*, 1910, p. 2483.

Enfin une troisième interpellation, émanant de M. Cécaldi, porta « (1) sur les raisons d'ordre politique ou « judiciaire qui avaient empêché M. le Garde des Sceaux « d'intervenir quand on lui avait signalé la collusion des « magistrats de la Seine ».

Après un débat mouvementé où les passions politiques se donnèrent libre cours, et comme conclusion de toute cette discussion, la Chambre adopta par 395 voix contre 85 l'ordre du jour suivant signé de M. Raynaud :

« (2) La Chambre, confiante dans le gouvernement pour « faire, d'accord avec elle, toute lumière sur les actes et les « opérations de Bourse auxquels aurait pu donner lieu « l'arrestation de Rochette, appliquer le cas échéant les « sanctions nécessaires et repoussant toute addition passe « à l'ordre du jour. »

De plus, une proposition d'enquête déposée par M. Leboucq et amendée par M. Jaurès fut adoptée par 398 voix contre 169. Voici le texte de cette proposition par laquelle la Chambre, en même temps qu'elle nommait une Commission d'enquête, précisait son champ d'investigation : « (3) La Chambre voulant faire la lumière sur les cir- « constances qui ont préparé, accompagné ou suivi l'ar- « restation du financier Rochette, décide la nomination dans « ses bureaux d'une Commission d'enquête de 33 mem- « bres ».

Au cours de la discussion de cette proposition, M. Briand, Président du Conseil, protesta par avance contre toute proposition qui tendrait à donner à cette Commission les pouvoirs judiciaires. Avec énergie il s'éleva contre une telle mesure qui n'aurait conduit à rien moins qu'à une

1. *Ibid.*, p. 2483.

2. *Ibid.*, p. 2499.

3. Séance de la Chambre des députés du 11 juillet 1910. *Journ. off.* 1910. p. 2499.

confusion de pouvoir : « (1) J'entends bien, disait-il, que
 « l'honorable M. Berry et sans doute avec lui l'honorable
 « M. Jaurès viendront vous demander d'armer cette Com-
 « mission, de lui donner des pouvoirs judiciaires. » Et devant
 la réponse affirmative de M. Berry : « (2) Ce serait la pre-
 « mière fois que la Chambre se laisserait entraîner à com-
 « mettre cette grave imprudence de conférer à une Com-
 « mission émanant d'une Assemblée politique un pouvoir
 « judiciaire. Jamais dans le passé, à aucun moment, elle n'y
 « a consenti ; et je prétends que le jour où la Chambre don-
 « nerait un pareil pouvoir à 33 ou 44 de ses membres, qui,
 « si élevée que soit leur intelligence, si noble que soit leur
 « conscience, participeraient quand même par quelque
 « côté à des passions de parti, elle commettrait un acte
 « d'une extrême gravité et susceptible d'entraîner des con-
 « séquences qu'il est presque impossible de prévoir. » Ce
 langage du droit et de la raison fut entendu par la Chambre
 qui ne se préoccupa pas de donner à sa Commission les
 pouvoirs judiciaires et qui se contenta de la résolution que
 nous avons indiquée et qui précisait la mission qu'elle con-
 fiait à sa Commission d'enquête.

Celle-ci siégea six mois. De nombreux témoins furent
 entendus, notamment le Procureur de la République,
 M. Monier, le Procureur général, M. Fabre ; M. Berr, juge
 d'instruction, convoqué devant la Commission, invoqua le
 secret professionnel pour ne pas répondre aux questions
 qu'on lui posait. Bien que M. Barthou, Garde des Sceaux,
 eût relevé les magistrats du secret professionnel, M. Berr
 persista à refuser de s'expliquer. M. de Folleville fut dési-
 gné comme rapporteur et le 10 mars 1911 il déposait sur
 le bureau de la Chambre, au nom de la Commission, le
 rapport contenant l'ensemble des constatations faites par

1. *Ibid.*, p. 2499.

2. *Ibid.*, p. 2499.

elle, et les conclusions qu'elle soumettait à la Chambre (1). Le rapport, dès le début, précise dans les termes suivants quel a été le champ de ses investigations, et sur quels points ont porté ses recherches : « (2) Laissant de côté la « question de savoir si M. Rochette doit être considéré « comme étant ou n'étant pas coupable, la Commission s'est « attachée, comme elle y était invitée, à faire spéciale- « ment la lumière sur les circonstances qui ont préparé, « accompagné et suivi l'arrestation de ce financier ».

Après un rapide historique de l'affaire, le rapporteur en arrive aux circonstances qui ont immédiatement précédé l'arrestation de Rochette et il fait les constatations suivantes :

En présence des accusations répandues par la presse sur le gouvernement, la magistrature, et certains membres du Parlement, M. Clémenceau, Président du Conseil, se décidait à agir contre Rochette, et le 20 mars 1908 donnait l'ordre à M. Lépine, Préfet de police, de voir le Parquet et de prendre toutes mesures nécessaires à l'ouverture d'une information avec toutes ses conséquences. Or, d'après la jurisprudence du Parquet de la Seine, il fallait produire un plaignant se portant partie civile, fournissant les avances nécessaires pour la procédure, et forçant ainsi par son intervention le Parquet à déclencher l'action publique. Le Préfet de police donna à son chef de cabinet, M. Yves Durand, la mission de rechercher au plus vite un plaignant susceptible de se porter partie civile, de faire les avances ou consignations requises et de mettre ainsi le Parquet en mesure et dans la nécessité de poursuivre le banquier Rochette.

M. Yves Durand, bien qu'il connût l'hostilité que témoi-

1. Rapport de M. de Folleville, 10 mars 1911. *Annales de la Chambre des députés*. Doc. parl., Ch. des députés, S. O., 1911, p. 336.

2. *Ibid.*

gnait à Rochette M. Prevet, n'hésita pas à aller trouver celui-ci chez lui et au *Petit Journal*. M. Prevet lui signala qu'un banquier du nom de Gaudrion avait une plainte toute préparée contre Rochette. Alors M. Yves Durand et M. Prevet allèrent chez ce banquier Gaudrion. Celui-ci leur déclara que personnellement il n'était pas plaignant, mais qu'effectivement il avait un plaignant tout prêt : c'était un sieur Pichereau. M. Yves Durand fit part de ce résultat à son chef, M. Lépine, qui le pria d'aller prévenir M. Monier, Procureur de la République, de l'existence d'un plaignant et de lui demander à quelle heure ce plaignant pourrait être reçu. Le lendemain, samedi 21 mars 1908, M. Yves Durand vint chez Gaudrion : il y trouva Pichereau. La plainte fut signée de ce dernier et lue à M. Yves Durand. Or, les titres que Pichereau, plaignant, fournissait à l'appui de sa plainte lui avaient été fournis par Gaudrion, et celui-ci remettait à Pichereau 25.000 francs à titre de gratification pour avoir consenti à signer la plainte contre Rochette. Et l'on comprend les remerciements que Gaudrion adressait à Pichereau sous cette forme sensible, par l'intérêt que Gaudrion pouvait tirer de cette plainte qui allait mettre en branle la machine judiciaire, et contribuer à l'arrestation de Rochette, c'est-à-dire à la ruine de son crédit ; en effet Gaudrion avait une position à la baisse sur les valeurs Rochette. Cette manœuvre, à laquelle Pichereau consentait à se prêter, devait permettre à Gaudrion d'encaisser une jolie différence. Ce même jour 21 octobre 1908, Pichereau vint chez le Procureur de la République entre les mains de qui il déposa sa plainte ; et il versa 2 000 francs de consignation comme partie civile.

Bien que M. Berr ne fût pas le doyen des juges d'instruction — c'est une petite irrégularité que signale en passant le rapport de la Commission — la plainte lui fut adressée, et après avoir étudié le dossier, il donna l'ordre

d'arrestation de Rochette, ordre qui fut exécuté le 23 mars 1908.

Comme suite à son arrestation, le Tribunal de Commerce, le 29 avril 1908, en vertu de l'article 440 du Code de commerce, déclara d'office en état de faillite ouverte la Société générale du Crédit Minier et Industriel — une des sociétés créées par Rochette — et fixa au 20 avril précédent l'époque de cessation de paiement. Or Rochette s'éleva de toutes ses forces contre cette déclaration de faillite ; il prétendit que la Société du Crédit Minier avait six millions de francs en caisse, et que jamais cette Société n'avait été en état de cessation de paiements.

Telles sont, résumées, les constatations faites par la Commission d'enquête et reproduites dans le rapport de M. de Folleville.

Quelles conséquences la Commission tirait-elle de ces constatations ? On peut répartir sous trois rubriques ses conclusions :

Tout d'abord, dans une partie générale, elle porte une appréciation d'ensemble sur les faits qu'elle a constatés ; elle propose à la Chambre de dire qu'elle est résolue à défendre énergiquement par tous les moyens légaux l'épargne publique et à renforcer les garanties de cette épargne contre les émissions frauduleuses accompagnées trop souvent par une scandaleuse publicité ; qu'elle est décidée aussi à écarter de l'administration de la justice les interventions irrégulières et les procédés arbitraires qui, même s'ils frappent des coupables, constituent une atteinte aux droits des citoyens et un précédent redoutable pour tous.

En second lieu, la Commission envisage séparément le rôle de tous ceux qui sont intervenus au cours de cette affaire, Ministre de l'Intérieur, Préfet de police, Parquet, juge d'instruction, et donne son opinion sur la conduite de chacun d'eux.

D'abord elle porte une appréciation sur le rôle politique du Président du Conseil relativement à l'arrestation de Rochette : « (1) Il a paru à la Commission, dit le rapport « de M. de Folleville, que M. le Président du Conseil « aurait dû préalablement, eu égard aux circonstances, se « concerter avec M. le Garde des Sceaux, s'entendre avec « son collègue des Finances, peut-être même faire appeler « le syndic de la Compagnie des agents de change, se « renseigner en un mot près des personnes compétentes, « avant de prendre parti et de mander à son cabinet M. le « Préfet de police pour lui donner l'ordre de prendre « immédiatement les graves mesures qui ont abouti à « l'arrestation et bientôt après à la mise en faillite de « M. Rochette. Il y eût eu là une précaution évidemment « nécessaire, les événements ultérieurs l'ont bien mon- « tré. » Et dans ses conclusions la Commission se borne, sous la forme apparente et atténuée d'une constatation, à blâmer indirectement l'attitude du Président du Conseil. « (2) La Chambre constate, disent les conclusions, « qu'en mars 1908 le Ministère de l'Intérieur est inter- « venu dans une affaire judiciaire qui faisait l'objet d'une « correspondance avec le Parquet et la Chancellerie, sans « se renseigner auprès du Ministère de la Justice. »

Sous la même forme apparente de constatation elle apprécie le rôle du Préfet de police : « (3) La Chambre « constate que la Préfecture de police, cherchant un plai- « gnant en quelques heures, a introduit au Parquet, « d'après les indications d'un directeur de journal, inté- « ressé personnellement à perdre le financier avec lequel « il était en lutte, un plaignant fictif, muni, par une « inscription frauduleuse, des titres qui fondaient sa

1. Rapport de M. de Folleville, 10 mars 1911. *Annales de la Chambre des députés*. Documents parlementaires, S. O., 1911, p. 344.

2. *Ibid.*, p. 350.

3. *Ibid.*, p. 350 et 351.

« plainte et payé, pour la déposer, par un banquier qui
« jouait à la baisse sur les valeurs dudit financier, — qui
« avait donc, lui aussi, l'intérêt le plus personnel et le
« plus pressant à le perdre, — et qui a usé, pour ses opé-
« rations de bourse, du secret à lui confié. »

C'est ensuite sur l'attitude du Parquet que la Commission propose à la Chambre de porter un jugement : elle lui reproche d'avoir suivi sur une plainte qu'il savait suscitée par la Préfecture de police.

Enfin la Commission reproche au juge d'instruction de ne pas avoir donné à l'expert, qu'il avait chargé d'examiner les livres des coulissiers pour y rechercher la trace d'opérations de bourse illicites, les pouvoirs suffisants, ni les instructions nécessaires pour mener à bien ses opérations.

Dans une troisième partie la Commission, après avoir reconnu que la responsabilité de tous ces actes revenait, pour une large part au vice des institutions, déclare qu'il est urgent de mettre un terme à des pratiques irrégulières, imprudentes et abusives. Et elle aborde ainsi la partie véritablement constructive de son œuvre : elle propose toute une série de réformes à effectuer, qui doivent, pour l'avenir, empêcher le renouvellement de tous les faits regrettables qu'elle a constatés.

C'est ainsi qu'elle déclare que le partage de la police judiciaire entre la Préfecture de police et le Parquet, ou plus généralement entre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire, crée entre les deux institutions une rivalité déplorable, qui tantôt paralyse l'action de la justice, tantôt permet les initiatives les plus arbitraires, et en divisant les responsabilités, les supprime. Aussi la Commission propose-t-elle d'abolir l'article 10 du Code d'instruction criminelle et de concentrer toute la police judiciaire sous la direction et le contrôle exclusif du Parquet désormais nettement responsable. C'était là, on s'en

souvent, une des conclusions précises auxquelles avait abouti l'enquête sur l'affaire Wilson en 1887. On peut donc regretter que la suggestion de cette précédente Commission n'ait pas été suivie d'une réalisation immédiate, qui aurait pu éviter le retour d'incidents regrettables que constatait encore cette nouvelle Commission.

Une autre réforme proposée par la Commission est de compléter l'article 440 du Code de commerce qui donne au Tribunal de Commerce la faculté de prononcer d'office la faillite d'un commerçant sans l'entendre ; cet article en effet présentait une lacune à laquelle la Commission s'est proposé de remédier en présentant à cet article 440 l'amendement suivant, par analogie avec la loi du 8 décembre 1897 sur l'instruction : « (1) La faillite, décidée d'office, « ne pourra jamais être prononcée sans que le commerçant qu'elle doit atteindre ait reçu, lui et son conseil, « communication des pièces et ait été entendu, soit en « audience publique, soit au moins en Chambre du Conseil, ou dûment appelé par une convocation à lui adressée, sous pli recommandé par le greffier du tribunal, « avec un délai de vingt-quatre heures pour déférer à cette « convocation. Dans le cas où le justiciable visé serait en « fuite, le tribunal pourrait prononcer la faillite d'office « immédiatement après la constatation officielle de ce fait, « sans que toutefois la formalité de la convocation puisse « être omise ». Dans cette transposition des règles, établies par la loi de 1897 sur l'instruction criminelle, dans le domaine de la faillite, on ne peut trouver que des avantages. Ces mesures auraient effectivement empêché le Tribunal de Commerce de prononcer la faillite de cette société dans les conditions qui lui ont été reprochées.

Incidemment la Commission proposa des réformes relatives aux auxiliaires de la justice : la Commission fut

1. *Ibid.*, p. 342.

frappée d'un usage courant au Tribunal de Commerce de la Seine et présentant de graves inconvénients : avant de déclarer une faillite, le Tribunal de Commerce confie à un syndic le soin de faire une enquête et un rapport sur la maison ou l'établissement menacé de faillite. Or, si le Tribunal prononce la faillite, il confie à ce rapporteur les fonctions de syndic. La perspective d'une faillite qui lui rapporterait de gros honoraires pourrait influencer, malgré lui, cet auxiliaire de la justice dans son enquête préliminaire ; et c'est contre ce vice dans la pratique du Tribunal de Commerce que s'élevait — à bon droit à notre avis — la Commission d'enquête, qui, par la même occasion, proposait une révision des frais de justice et du taux des émoluments accordés aux experts et syndics qui atteignaient, disait-elle, des proportions démesurées.

Enfin la Commission, élargissant son horizon, envisagea d'une façon générale la situation de l'épargne publique ; elle ne put s'empêcher de proclamer que cette épargne nationale n'était pas suffisamment protégée. Sur ce point, après avoir posé un principe d'une portée générale : « (1) Eduquer et instruire l'épargne, voilà ce qui est essentiel « tout d'abord », principe qu'il est impossible de ne pas approuver, mais qui est d'une réalisation pratique assez malaisée, la Commission proposait toute une série de mesures plus immédiatement applicables, et consistant dans une réglementation sévère : obligation générale et absolue du prospectus signé de personnes sérieuses et solvables, sanctions rigoureuses contre les indications fausses et mensongères, organisation de la responsabilité des émetteurs de titres en cas de dol et en cas de faute lourde, réglementation rigoureuse des conditions dans lesquelles devront être établis les bilans pour en assurer l'entière sincérité, communication aux actionnaires du

1. *Ibid.*, p. 346.

budget de publicité. En outre la Commission invitait le Ministre des Finances à dresser et à publier le tableau des valeurs émises en France depuis vingt ans, avec l'indication des variations de cours de ces valeurs, et des sociétés ou établissements par les soins desquels ces émissions ont été faites.

Abandonnant alors tous ces points de détail sur lesquels elle apportait une conclusion précise, la Commission donnait une vue d'ensemble sur l'affaire qu'elle avait été chargée d'examiner, elle dégagait de façon saisissante son impression sur tout ce qu'elle avait été à même de constater. Et voici la conclusion qu'elle apporte et qui résume si bien tout le travail auquel elle s'est livrée que nous croyons devoir la reproduire :

« (1) Vis-à-vis de M. Rochette il n'apparaît pas sans doute
 « que des illégalités proprement dites ou des violations
 « directes de la loi, telle qu'elle existe actuellement, aient
 « été délibérément commises ; mais il y a eu au milieu
 « d'intentions, qui s'affirment certainement pures et
 « droites, des imprudences de conduite, des abus d'auto-
 « rité, des entraînements d'exécution qu'une législation
 « mieux appropriée aux idées du temps et du pays devrait
 « empêcher de pouvoir se produire...

« La Commission d'enquête croit avoir ainsi accom-
 « pli fidèlement le mandat à elle confié ; elle montre à la
 « fois les périls et les remèdes à y apporter. Elle signale
 « les principales réformes à faire. Il appartient maintenant
 « au gouvernement de proposer et au Parlement, Sénat
 « et Chambre des députés, d'adopter et de prendre à
 « leur tour les mesures qui s'imposent à leur haute sagesse,
 « pour sauvegarder la liberté sous l'égide des lois en y
 « introduisant toujours plus de justice et d'équité : *Sub lege*
 « *libertas.* »

1. *Ibid.*, p. 351 et 352.

Le rapport, établi au nom de la Commission par M. de Folleville, fut imprimé, distribué aux députés et vint en discussion devant la Chambre, aux séances des 12 et 20 mars 1912. Après avoir entendu de nombreux orateurs, la Chambre eut à se prononcer sur les conclusions que sa Commission lui proposait d'adopter. Elle ne vota pas en bloc ces conclusions, mais fit une distinction : elle sanctionna la partie qui comportait une appréciation d'ensemble sur toute l'affaire Rochette : la Chambre s'engage à défendre l'épargne publique et à écarter de l'administration de la justice les interventions irrégulières et les procédés arbitraires. Sans faire aucune personnalité, la Chambre prend ce qu'on pourrait appeler un engagement d'honneur pour l'avenir.

Mais toute la partie des conclusions qui contenait des appréciations sur le rôle du Ministre de l'Intérieur sur le rôle du Préfet de police, sur celui du Parquet et d'un juge d'instruction fut repoussée.

Un mot nous paraît nécessaire pour expliquer ce vote.

Tout d'abord il faut reconnaître que l'appréciation qu'on demandait à la Chambre sur le rôle d'un ancien ministre de l'Intérieur constituait une mesure d'ordre politique qui rentrait absolument dans ses attributions. Ce n'était ni un crime ni un délit, au sens juridique de ces mots, que la Commission reprochait à cet ancien ministre : c'était une erreur, une maladresse, une faute politique. Et la Chambre était maîtresse de constater cette faute. En fait, appréciant dans l'étendue de sa souveraineté politique, elle se refusa par 360 voix contre 164 à prononcer contre cet ancien ministre de l'Intérieur le blâme que sa Commission lui suggérait.

Si la Chambre avait toute liberté pour voter ou refuser de voter le texte de blâme dirigé contre cet ancien ministre, il n'en était pas de même pour les sanctions

qu'on lui demandait de prendre envers le Préfet de police, envers le Parquet et un juge d'instruction. Nous estimons qu'en refusant de voter les conclusions qu'on lui proposait, elle n'a fait qu'une application exacte des principes juridiques qui dominent notre droit constitutionnel. En effet, le pouvoir législatif a un droit de contrôle incontestable sur le pouvoir exécutif ; le principe de la responsabilité ministérielle, tel qu'il est établi dans notre droit public en est une application. Mais ce droit de contrôle ne peut s'exercer que sur le gouvernement, c'est-à-dire sur les ministres. Or, en votant les blâmes qu'infligeait la Commission, la Chambre, passant par dessus la tête du ministre seul responsable, aurait atteint un fonctionnaire de l'ordre administratif, et des membres du pouvoir judiciaire. C'eût été une violation pure et simple du principe de la séparation des pouvoirs. C'est pour la Chambre avoir fait œuvre de droit que d'avoir — toute question d'espèce mise à part — refusé de s'associer sur ce point à la demande de la Commission.

Enfin toute la dernière partie des conclusions proposées par la Commission fut votée par la Chambre : c'est un ensemble de mesures destinées dans l'avenir à remédier au mal constaté par la Commission, à faire cesser des pratiques irrégulières et abusives. La Chambre se déclare prête à supprimer l'article 40 du Code d'instruction criminelle, à compléter l'article 440 du Code de commerce, à réduire les frais de justice, et elle invite le gouvernement à étudier toute une série de mesures qui auront pour objet de protéger contre la fraude l'épargne publique. Toute cette partie constitue l'œuvre véritablement créatrice de la Commission et de la Chambre. Signaler des abus ne suffit point : il faut chercher à les supprimer, et c'est ce que s'est efforcée de faire la Chambre en formulant tout un ensemble de vœux législatifs qui malheureusement, aujourd'hui encore, ne sont pas entrés pour la plupart dans l'ère

dès réalisations. Cependant si le résultat n'a pas été aussi complet qu'on eût pu le souhaiter, nous devons, pour être impartial, lui tenir compte de cet effort.

Après s'être prononcée successivement sur chaque point spécial, adoptant, comme nous venons de le voir, telle conclusion de la Commission, refusant de voter telle autre, la Chambre adopta l'ensemble à l'unanimité de ses 527 votants.

En résumé, la première Commission d'enquête sur l'affaire Rochette a accompli un travail utile : partant de l'affaire particulière qui lui était soumise, elle a su s'élever à des idées plus générales ; elle a embrassé un champ plus vaste, et a cherché à dégager les causes profondes des abus qu'elle constatait, dans le but d'apporter des remèdes pour l'avenir. De son côté la Chambre — et il faut l'en féliciter — ne s'est pas laissé entraîner par des considérations politiques à porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Malgré les invites de sa Commission, elle s'est refusé à empiéter tant sur le pouvoir exécutif que sur le pouvoir judiciaire. Par contre, elle s'est engagée à apporter diverses modifications législatives particulièrement heureuses. Il est à souhaiter que dans un prochain avenir, ces engagements se transforment en textes de lois.

§ 2. — DEUXIÈME ENQUÊTE ROCHETTE

(17 mars 1914-3 avril 1914)

La première Commission d'enquête que provoqua l'affaire Rochette ne devait pas tarder à renaître de ses cendres. Nommée par la Chambre pour examiner si Rochette n'avait pas été une victime des intrigues politiques, elle allait revivre pour rechercher cette fois, si au cours du procès judiciaire, Rochette n'avait pas bénéficié de com-

plaisances gouvernementales, qui lui auraient fait obtenir, à la Chambre des appels correctionnels, une remise injustifiée lui donnant toute facilité pour prendre le large. Alors que la première enquête avait été menée parce qu'on estimait que les plaintes portées contre Rochette n'avaient pas présenté toutes garanties de sincérité, que son arrestation avait été quelque peu arbitraire, que le gouvernement avait montré un désir trop vif d'arrêter ce banquier dans ses entreprises, cette fois c'était au contraire l'excès de complaisance qu'aurait témoigné le Président du Conseil à ce brasseur d'affaires qui provoquait cette nouvelle enquête. Cette seconde Commission d'enquête vit le jour dans une période de troubles politiques extrêmement graves, rendus plus critiques encore par le meurtre du directeur du *Figaro*, M. Calmette, par la propre femme du Ministre des Finances, M. Caillaux.

Dans la soirée du 16 mars 1914, en effet, se répandait dans Paris la nouvelle que M. Calmette venait d'être tué par Mme Caillaux. Celle-ci s'était rendue dans le cabinet du directeur du *Figaro*, qui depuis quelques mois menait avec insistance une campagne de presse d'un caractère extrêmement violent contre le Ministre des Finances : l'entretien avait à peine duré quelques instants, que Mme Caillaux, déchargeant un revolver sur M. Calmette, le tuait. Les passions politiques devaient trouver là un prétexte à se donner libre cours. Et dès le lendemain 17 mars, les échos de ce drame venaient retentir à la tribune de la Chambre, dont la séance fut des plus orageuses. M. Barthou voulant défendre la mémoire de son malheureux ami Calmette, désirant prouver que la campagne, menée par lui, était loin d'être inconsidérée, mais reposait au contraire sur des faits réels et graves, déclencha la tempête en donnant lecture à la tribune d'un certain document, dont tout Paris parlait depuis quelque temps, et dont une copie était détenue par ce journaliste qui s'était

cependant abstenu de la publier. Ce papier contenait, si l'on peut ainsi dire, la confession du Procureur général Fabre, qui, pour apaiser les remords de sa conscience violentée, avait, à propos de l'affaire Rochette, rédigé ce document qu'il avait remis à M. Briand, alors Garde des Sceaux, dans l'intention de mettre à couvert sa responsabilité. Voici quels étaient les termes mêmes de ce document, dont la lecture ne pouvait manquer de provoquer dans la Chambre la plus vive émotion :

« (1) Le Président du Conseil (M. Monis) me donna l'ordre
« d'obtenir du Président de la Chambre correctionnelle la
« remise de cette affaire après les vacances judiciaires
« d'août-septembre. J'ai protesté avec énergie, j'ai indiqué
« combien il m'était pénible de remplir une pareille mis-
« sion. J'ai supplié qu'on laissât l'affaire Rochette suivre
« son cours normal. Le Président du Conseil maintint ses
« ordres et m'invita à aller le revoir pour lui rendre
« compte.

« J'étais indigné. Je sentais bien que c'étaient les amis
« de Rochette qui avaient monté ce coup invraisem-
« blable... »

Et le document finissait sur ces mots :

« Jamais je n'ai subi une telle humiliation. »

Les aveux de ce magistrat étaient d'une gravité exceptionnelle. Ils faisaient ressortir la conduite extraordinaire et contraire à tous les principes constitutionnels du Président du Conseil qui n'aurait pas craint de s'immiscer dans le pouvoir judiciaire au point de donner des ordres à un magistrat, ordres destinés à modifier le cours d'un procès soumis aux tribunaux judiciaires, et cela en dehors même du Garde des Sceaux, supérieur hiérarchique du Procureur

1. Séance de la Chambre des députés, du 17 mars 1914. *Journal officiel*, 1914, p. 1694.

général. Il semblait qu'il y eût là, à la charge du Président du Conseil, une accusation de forfaiture.

M. Jaurès prit la parole et conclut aussitôt à la nécessité d'un supplément d'enquête sur ce fait nouveau, et à l'unanimité de 539 votants, la Chambre, adoptant la proposition de résolution de M. Sembat, décida de proroger les pouvoirs de la Commission d'enquête sur l'affaire Rochette.

Aussitôt se posa la question des pouvoirs à lui attribuer. La Chambre, dans son désir de connaître la vérité et de se prononcer en toute connaissance sur les accusations portées dans le document Fabre contre le Président du Conseil, se laissa entraîner à doter la Commission d'enquête des pouvoirs attribués au juge d'instruction par le Code d'instruction criminelle. Le Sénat mit un frein aux ardeurs de la Chambre et limita cette confusion de pouvoir, en votant un texte qui ne visait que les témoignages reçus par les Commissions d'enquête parlementaire; ce texte devint la loi du 23 mars 1914, que nous nous proposons d'examiner avec quelque détail dans un chapitre spécial.

Dans sa séance du 24 mars 1914, la Chambre adopta, après déclaration de l'urgence, une proposition de résolution de M. Jaurès tendant à décider que les dispositions de la loi du 23 mars 1914, seraient applicables à l'enquête ordonnée par elle dans l'affaire Rochette. C'est dans ces conditions que la Commission se mit au travail. Les procès-verbaux n'ont pas été publiés, et le rapporteur, M. de Folleville, se contenta de faire distribuer à la Chambre les conclusions auxquelles avait abouti la Commission, ces conclusions, était-il indiqué, devant tenir lieu de rapport. Nous n'avons dans ce rapport sommaire de M. de Folleville (1) aucun élément nous permettant d'apprécier quel usage a été fait des armes que la loi du 23 mars 1914 avait confiées à sa Commission; des conclusions de la Commis-

1. *J. off.*, 1914, Documents parlementaires, Ch. des députés, p. 1.597.

sion, publiées au *Journal officiel*, il ressort seulement qu'un des témoins, M. Maurice Bernard, avocat au barreau de Paris, invoqua le secret professionnel pour ne pas répondre aux questions qui lui étaient posées. La Commission ne paraît pas avoir insisté et il semble qu'il n'y ait pas eu d'autre incident de cette nature,

Après avoir fait un historique de l'affaire Rochette, et rappelé l'œuvre de la première Commission d'enquête, les conclusions présentées par M. de Folleville aboutissaient aux constatations suivantes :

L'intervention de M. Monis auprès du Procureur général avait été dictée par M. Caillaux, Ministre des Finances ; mais la Commission estimait que la démarche de M. Caillaux auprès de M. Monis, Président du Conseil, et l'intervention de ce dernier auprès du Procureur général n'étaient ni un acte de corruption, puisqu'ils étaient personnellement désintéressés dans l'affaire, ni un acte de forfaiture puisque le Procureur général déclarait à M. Monis, et que le président de la Chambre des appels correctionnels, M. Bidaut de l'Isle, affirmait aussi, soutenu sur ce point par tous les magistrats, que la remise ne pourrait contribuer en quoi que ce soit à l'acquisition de la prescription. Mais, et c'était là un jugement politique parfaitement compatible avec les pouvoirs sagement entendus de la Commission d'enquête, celle-ci concluait que les procédés employés par ces deux membres du gouvernement constituaient « (1) le plus déplorable abus d'influence ». En repoussant les accusations de corruption et de forfaiture portées, tant contre M. Caillaux que contre M. Monis, la Commission ne paraît pas mériter le reproche d'avoir empiété sur le pouvoir judiciaire. En effet il s'agissait d'anciens membres du gouvernement contre lesquels la Chambre était en droit de porter un jugement politique. D'autre part on ne peut lui méconnaître la faculté de se

1. *Ibid.*, p. 1597.

prononcer sur des accusations de corruption et de forfaiture portées contre des ministres pour lui permettre, au cas où ce crime serait reconnu, de provoquer la réunion de la Haute-Cour.

La Commission, quittant le terrain politique, adresse un blâme tant au Procureur général Fabre pour n'avoir pas opposé « à une demande qui lui répugnait une résistance plus ferme », qu'au Président de la Chambre des appels correctionnels à qui elle reproche de ne point avoir su, bien que couvert par l'inamovibilité, résister aux suggestions du Procureur général en sacrifiant ainsi la bonne marche de la justice. Ces reproches adressés à des fonctionnaires de l'ordre judiciaire par une Commission composée de membres du Parlement nous semblent, en ce qui concerne la forme du moins, parfaitement incorrects. Le pouvoir législatif peut et doit exercer son contrôle sur le gouvernement ; il pouvait en l'espèce blâmer le Garde des Sceaux de l'attitude de ses subordonnés, l'en rendre responsable, s'il l'estimait légitime, mais en aucun cas il ne rentrait dans ses attributions d'exercer sa critique sur la conduite de tel ou tel membre du pouvoir judiciaire. Sur ce point on peut conclure que la Commission a outrepassé ses droits, et commis une confusion de pouvoir regrettable.

Le rapport de la Commission en arrive ensuite à une constatation d'ordre très général qui est suffisamment topique pour que nous croyions intéressant de la reproduire : « (1) Elle (cette affaire) atteste chez les gouvernants « eux-mêmes le fléchissement du sens de la règle, le dédain « des procédures normales et de l'indépendance de magis- « trats d'ailleurs trop dociles ; elle révèle l'influence déme- « surée de la finance même la plus basse, la confusion de

1. *Ibid* p. 1598.

« la finance, de la presse et du pouvoir... » Cette appréciation est la reproduction, sous une forme peut-être plus précise encore, des conclusions de la seconde commission d'enquête sur l'affaire de Panama, qui bien des années auparavant avait déjà été amenée à stigmatiser la tendance regrettable des mœurs politiques, sans que sa constatation courageuse ait eu la vertu d'apporter le remède nécessaire.

Puis, la Commission, examinant le rôle de M. Briand, lui fait reproche de n'avoir pas, lors de la première enquête, alors qu'il était Garde des Sceaux et connaissait le document Fabre, éclairé la Chambre et ordonné au Procureur Fabre de confier à la Commission d'enquête ce qu'il lui avait déclaré à lui-même.

Quant à M. Barthou, qui succédant comme Garde des Sceaux à M. Briand, avait reçu de lui le document Fabre, la Commission lui reproche de ne pas avoir laissé cette pièce dans les archives de la Chancellerie, mais de se l'être appropriée, et de l'avoir conservée par devers lui.

Enfin M. Bienvenu Martin encourt le reproche de ne pas avoir insisté en qualité de Garde des Sceaux auprès du Procureur général Fabre pour avoir le document et de n'avoir pas contribué à faire la lumière.

Toutes ces critiques contre des anciens membres du gouvernement, en ce qui concerne la forme, rentrent par leur nature dans les attributions de la Commission d'enquête qui ne peut être accusée d'avoir sur ce point outrepassé ses droits. C'est là faire œuvre politique, et nous nous abstiendrons d'apprécier — quant au fond — les critiques portées contre certains membres du Parlement ; la Commission a soulagé ses nerfs en lançant quelques vérités assez dures à la face d'anciens membres du gouvernement à propos de leur conduite alors qu'ils étaient au pouvoir. Ce ne peut être une méthode curative, tout au plus peut-on espérer que ce jugement pourra être salutaire pour les gouvernants actuels et futurs.

Les conclusions de la Commission vinrent en discussion à la séance de la Chambre du 2 avril 1914. M. Jules Delahaye soutint que MM. Monis et Caillaux avaient commis le crime prévu et puni par les articles 177 et 179 du Code pénal, en contraignant par menace des magistrats ou fonctionnaires de l'ordre judiciaire soit à faire, soit à ne pas faire certains actes justes ou non, rentrant dans l'exercice de leurs fonctions ou de leurs devoirs, et il invitait le gouvernement à exercer contre eux des poursuites en vertu des articles 179, 177 et 60 du Code pénal. M. Paul-Meunier protesta contre la partie des conclusions de la Commission concernant le Procureur Général Fabre, le Président Bidaut de l'Isle et M. Bienvenu Martin, en faveur desquels il prononça une éloquente défense. Et il aboutissait à cette conclusion d'ordre juridique qu'une réforme législative s'imposait, que le mal, dans toute cette affaire, provenait de l'article 10 du Code d'instruction criminelle qui partage la police judiciaire entre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire. Le danger de cet article 10 avait été déjà dénoncé tant par la Commission d'enquête nommée à propos de l'affaire Wilson, que par la première Commission d'enquête Rochette, et la Chambre s'était associée au vœu qu'avait formulé sa Commission de le supprimer. M. Paul-Meunier estime que c'est dans cette mesure radicale que réside le remède : « (1) J'estime, avec
 « la Commission de 1912, disait-il, que le partage de la
 « police judiciaire entre le pouvoir administratif et le pou-
 « voir judiciaire est toujours le vice fondamental de nos
 « institutions modernes, qu'il permet, qu'il provoque,
 « qu'il encourage les initiatives gouvernementales les plus
 « arbitraires et qu'il paralyse trop souvent l'action de la
 « justice... Si, faisant demain ce que nous avons négligé

1. Séance de la Chambre des députés du 2 avril 1914. *Journ. off.*, 1914, p. 2235.

« de faire hier, si nous abrogeons enfin l'article 10 du Code
« d'instruction criminelle comme le réclament tous les
« vrais amis de la justice et du droit, je dis, pour ma part,
« que ce serait encore la meilleure et la plus efficace de
« toutes les sanctions, que notre enquête n'aurait pas été
« vaine et que la Chambre aurait fait œuvre utile ». Il faut
reconnaître que ce langage ferme est le seul qu'on ait
entendu au cours de cette deuxième enquête. M. Paul-
Meunier préconisait une réforme législative, dont la
Chambre avait admis le principe à deux reprises diffé-
rentes mais qui n'avait pas abouti. Cette suggestion vrai-
ment créatrice doit être retenue comme une preuve qu'une
réalisation pratique pouvait sortir des débats d'une Com-
mission d'enquête.

Dans une nouvelle séance du 3 avril 1914, le rapporteur,
M. de Folleville, défendit à la tribune de la Chambre les
conclusions de la Commission. Appréciant le rôle de
MM. Caillaux et Monis il s'exprimait ainsi :

« (1) Ils ne pouvaient pas agir ou donner des instructions
« ou des ordres directement et seuls : ils devaient prendre
« les mesures par eux jugées nécessaires en y associant
« préalablement le Garde des Sceaux, chef de la magistra-
« ture — alors M. Antoine Pérrier — préalablement con-
« sulté et appelé à faire connaître son avis. »

Il faut reconnaître en effet que MM. Monis et Caillaux,
en s'entendant directement avec le Procureur général,
avaient agi en dehors du chef hiérarchique du Procureur
général et seul responsable, le Garde des Sceaux. Et il
émettait ce vœu : « (2) Il faut rétablir l'indépendance de
« la magistrature en face des hommes politiques et l'indé-
« pendance des hommes politiques en face de la finance ». Enfin il discutait la question de droit. Certains orateurs

1. Séance de la Chambre des députés du 3 avril 1914. *Journ. off.* 1914, p. 2282.

2. *Ibid.*, p. 2282.

avaient demandé l'application de l'article 127 du Code pénal sur la forfaiture, combiné avec l'article 60 sur la complicité. D'autres avaient réclamé l'application des articles 177 et 179 combinés avec l'article 60 du Code pénal, sur les voies de fait, menaces, intimidation exercées vis-à-vis des fonctionnaires. Et très juridiquement le rapporteur examinait les deux possibilités.

D'une part il y a forfaiture lorsque l'on refuse la justice ; un juge que l'on provoque à refuser de juger, un juge qui refuse de rendre une sentence, de connaître une affaire qui lui est régulièrement soumise est coupable de forfaiture. Mais la remise accordée en l'espèce ne saurait être assimilée à un déni de justice, et ne peut constituer le crime de forfaiture.

D'autre part, M. Monis, sur la demande de son collègue M. Caillaux, a donné : (1) « appelez cela, dit le rapporteur, « des ordres, appelez cela des instructions, appelez cela l'expression d'un désir, les nuances importent peu. il « a donné à M. Fabre des indications lui faisant connaître « que le gouvernement souhaitait, que le gouvernement « voulait arriver à obtenir la remise de l'affaire Rochette, « affaire qui durait déjà depuis quatre ans ». Mais il n'y a pas de voie de fait ou de menaces, il n'y a pas l'intention d'arriver à commettre le délit de corruption de fonctionnaire, et l'article 179 du Code pénal devient inopérant.

M. de Folleville concluait donc que les textes législatifs en vigueur ne permettaient pas de provoquer des poursuites judiciaires contre ceux qui étaient l'objet de ces critiques, et il se bornait à déposer non pas au nom de la Commission mais personnellement l'ordre du jour suivant.

« (2) La Chambre réprouvant et blâmant énergiquement « les immixtions irrégulières qui ont été constatées de

1. *Ibid.*, p. 2282.

2. *Ibid.*, p. 2312.

« la finance dans la politique, et du pouvoir exécutif
« dans le domaine réservé au pouvoir judiciaire et repous-
« sant toute addition passe à l'ordre du jour. »

C'est à cette conclusion d'une portée politique générale, et bannissant toute idée de sanction pénale qu'aboutissait le travail de la Commission. D'ailleurs M. Marcel Sembat notamment essaya de montrer que ce seul résultat était loin d'être méprisable. « (1) Rien, déclara-t-il, dans une « démocratie ne peut se concevoir de plus efficace, ne « doit être plus sérieux, plus redoutable que le jugement « de la Chambre. Vous êtes des combattants ; vous « émettez un verdict de combattants ».

Enfin, avant de passer au vote de l'ordre du jour, le président de la Commission, M. Jaurès, vint apporter quelques dernières explications, et signifier à la Chambre que la Commission n'apportait aucun ordre du jour.

« (2)... Mais je vous dis que si au lieu d'aborder le problème « des sanctions vous voulez l'étriquer à des procédures « pénales, vous vous heurterez alors à l'impossibilité d'éta- « blir dans les termes de la loi une complicité légale et « vous séparerez M. Caillaux de M. Monis. Qu'est-ce à dire ? « C'est que toute cette procédure des sanctions pénales, « par la faute de votre Code, par le vice de votre Code, « par le vice de votre organisation napoléonienne centra- « liste, est contradictoire et inefficace et que si vous voulez « la poursuivre vous vous retrancherez les seules sanc- « tions dont vous disposiez, vous, Assemblée du suffrage « universel ». Et l'orateur, se refusant à conseiller à la Chambre de faire application des textes du Code pénal, ou de traduire devant la Haute Cour les anciens ministres coupables, insistait auprès de la Chambre pour qu'elle contribuât par un jugement de moralité à flétrir les pra-

1. Séance à la Chambre des députés du 3 avril 1914, *Journ. off.*, 1914, p. 2294.

2. *Ibid.*, p. 2294.

tiques constatées. « (1) Vous imaginez-vous, disait en terminant M. Jaurès, que lorsque vous aurez tiré devant le
 « pays une immense majorité, et, s'il est possible avec
 « votre unanimité morale, lorsque vous aurez tiré de
 « votre pensée et de votre cœur un verdict de condamnation
 « contre des pratiques abusives, contre l'immoralité
 « politique et sociale, contre l'invasion de la politique par
 « la finance et de la magistrature par la politique, vous
 « imaginez-vous que vous n'aurez pas frappé les fautes
 « d'hier et prévenu les fautes de demain. »

Et c'est à ce système que s'en tint la Chambre qui adopta par 265 voix contre 120 l'ensemble de l'ordre du jour présenté par M. Renard, auquel s'était rallié M. de Folleville et qui était ainsi conçu :

« (2) La Chambre prenant acte des constatations de sa
 « Commission d'enquête réproouve les interventions abusives de la finance dans la politique et de la politique
 « dans l'administration de la justice, affirme la nécessité
 « d'une loi sur les incompatibilités parlementaires et
 « repoussant toute addition passe à l'ordre du jour. »

Voilà en définitive la sanction à laquelle aboutit le travail de la deuxième enquête Rochette. Dans quelle mesure les pouvoirs judiciaires confiés à la Commission en ce qui concerne les témoignages ont-ils servi ? Il semble bien qu'elle n'ait pas eu à en faire usage. Aussi ne peut-on lui adresser le reproche d'avoir outrepassé ses droits, et d'avoir commis une confusion de pouvoir. Mais, quand on envisage la gravité des faits que la Commission a constatés, sur la réalité desquels il n'est pas possible d'avoir de doute, si l'on peut toutefois discuter sur la qualification qui convient de leur attribuer, on est surpris de l'insuffisance des résultats pratiques de cette enquête ; tout le tra-

1. *Ibid.*, p. 2308.

2. *Ibid.*, p. 2314.

vail de la Commission a abouti à un ordre du jour² qui contient la constatation d'un état regrettable des mœurs politiques, et le souhait — non encore réalisé aujourd'hui — d'une loi sur les incompatibilités parlementaires. D'un point de vue réaliste, il est permis de dire que la Commission a fait œuvre vaine ; mais son travail n'est cependant pas négligeable ; elle a bénéficié d'une large publicité, l'opinion a été mise au courant, chacun des acteurs de cette affaire Rochette a encouru une responsabilité devant le pays, et si l'on a pu dire que la crainte des gendarmes était le commencement de la sagesse, on peut accorder que la peur de l'opinion est un puissant levier. Pour l'avenir, on peut espérer que cette condamnation morale devant le pays servira de leçon, et à ce point de vue l'œuvre de la deuxième enquête Rochette ne sera pas complètement inutile. On peut rappeler à ce propos l'opinion de Bauchart, rapporteur de la Commission d'enquête nommée en 1848 pour examiner les événements de juin :

« La publicité est déjà une réparation ».

CHAPITRE XVI

La loi du 23 mars 1914 relative aux témoignages reçus par les Commissions d'enquête parlementaire.

L'objet même de l'enquête parlementaire d'ordre politique est de réunir tous les éléments susceptibles d'éclairer un problème politique qui se pose devant l'Assemblée. Or, les deux moyens d'investigation dont dispose la Commission sont l'examen des documents qui lui sont communiqués soit par les particuliers, soit par les administrations publiques, et l'audition des personnes qui sont en mesure de la renseigner. Ainsi que nous avons pu le constater, il n'est en quelque sorte pas de Commission d'enquête, au cours de l'histoire parlementaire, qui n'ait éprouvé les plus sérieuses difficultés tant à propos de la communication des pièces, qu'à propos de l'audition des témoins. Cette dernière question est en fait plus irritante que la précédente. Que le gouvernement refuse communication de dossiers, la Commission pourra saisir l'Assemblée de l'incident : un débat sera provoqué, et si la majorité de l'Assemblée n'admet pas le refus du gouvernement, celui-ci, mis en minorité, devra démissionner et le nouveau gouvernement se trouvera dans l'obligation de déférer au désir de l'Assemblée. Nous avons vu que cette éventualité s'est produite (1). Il y a donc pour la Commission d'enquête, à

1. Cf. Enquête sur le Comité de l'Appel au peuple 1874, et première enquête de Panama 1892.

propos de la communication des pièces, une sorte de garantie : elle pourra au besoin lutter contre le refus qui lui est opposé par le gouvernement et éventuellement obtenir satisfaction à une demande légitime ; une sanction parlementaire est à sa disposition par la mise en mouvement de la responsabilité ministérielle. Au contraire, lorsqu'un témoin important, qui peut seul fournir des explications nécessaires à la Commission, et sur la déposition duquel la Commission compte pour faire la lumière, se dérobe, refuse de comparaître, ou, ayant déféré à la convocation de la Commission, s'obstine à ne pas répondre aux questions qui lui sont posées, de quelles armes disposera la Commission ? Aura-t-elle un moyen de contrainte pour l'amener devant la Commission, aura-t-elle la faculté de lui imposer le serment et, en cas de faux témoignage, quelle sanction pourra-t-elle appliquer ?

Sans doute pour l'enquête de 1830, qui fut autorisée à exercer tous les pouvoirs appartenant aux juges d'instruction et aux chambres du conseil, comme pour l'enquête instituée par l'Assemblée souveraine de 1848 à propos des événements de mai et de juin et à qui furent conférés tous pouvoirs pour mander ou faire comparaître auprès d'elle les personnes en état de donner des renseignements, la confusion de pouvoirs réalisée simplifiait toute la procédure relative à l'audition des témoins, qui étaient assimilés aux personnes entendues par un juge d'instruction. Mais au cours des autres enquêtes la question des témoignages fut résolue de tout autre façon.

Ainsi, par exemple, en 1842, la Commission, nommée pour la vérification des élections de Langres et de Carpentras, indique dans son rapport comment elle a posé et résolu le problème. « (1) Les témoins seront-ils entendus

1. Rapport de M. Lanyer, 27 avril 1843. *Moniteur universel*, 1843, p. 936, supp. A. p. II.

« et dans quelle forme ? Il fut décidé que l'enquête enfer-
 « mait implicitement le droit et le devoir d'entendre des
 « témoins. Quant au serment et à la contrainte, la Com-
 « mission voulut en faire des questions réservées ; il lui
 « parut douteux qu'elle pût, en l'absence d'une loi, im-
 « ser et recevoir le serment ; si les témoins ne se présen-
 « taient pas, elle ne voyait guère quels moyens elle pourrait
 « employer pour les contraindre ; il y avait sagesse à ne
 « pas aller au-devant des difficultés et il fut décidé que les
 « témoins seraient cités sans être assujettis au serment ».

C'est cette jurisprudence qui fut généralement suivie par les différentes Commissions d'enquêtes parlementaires. Cependant depuis 1876, les témoins ont été presque toujours entendus sous la foi du serment, ce qui paraît illusoire, puisqu'aucune sanction n'est prévue en cas de faux témoignage. Les tribunaux judiciaires eurent d'ailleurs l'occasion de déclarer que les personnes entendues par les Commissions d'enquête parlementaire n'avaient pas le caractère légal de témoins. Un jugement du tribunal correctionnel de Blaye du 21 mars 1878, confirmé par un arrêt de la Cour d'appel de Bordeaux du 26 juillet 1878, proclama en effet qu'à la différence du témoin entendu par l'autorité judiciaire, celui qui dépose devant une Commission d'enquête n'a pas la qualité juridique de témoin et, en l'absence d'une loi précise, régulièrement votée et promulguée lui accordant ce droit, il ne bénéficie pas de l'immunité reconnue aux témoins, et qui empêche toute action en diffamation contre eux à propos de leur déposition. Nous devons d'ailleurs signaler que, lors de l'enquête sur l'affaire de Cisse, en 1880, le président, M. Philippoteaux, à la question de savoir si les témoins seraient garantis de n'être l'objet d'aucune poursuite pour faux témoignage, répondit au nom de la Commission : « (1) La

1. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, p. 612.

« Commission se considère comme investie d'un mandat judiciaire : elle entendra donc les témoins sous la foi du serment ; ces témoins seront couverts comme tous ceux qui déposent devant la justice. Du moment où ils diront la vérité ils n'auront rien à craindre ; l'autorité de la Commission est engagée dans la question ».

C'est en partie pour apporter une solution positive à ce difficile problème des témoignages, que l'on proposa parfois de donner aux Commissions d'enquête des pouvoirs judiciaires. Au cours de la première enquête relative à l'affaire de Panama, M. Pourquery de Boisserin n'avait pas craint de proposer l'attribution aux Commissions d'enquête parlementaire de tous les pouvoirs résultant du Code d'instruction criminelle, ce qui signifiait que la Commission avait notamment le droit de citer des témoins, de leur infliger des amendes, de les contraindre, par force, à comparaître. Et, à la séance de la Chambre du 26 novembre 1892, M. Pourquery de Boisserin développait sa proposition dans les termes suivants : « (1) Est témoin, dans le sens juridique du mot, celui qui est invité, qui peut être contraint de se présenter, qui est obligé de prêter serment devant le pouvoir chargé de l'entendre. Cette obligation engendre des droits ou plutôt des immunités et des responsabilités. Le témoin accomplit un devoir forcé, il est à l'abri d'une action en diffamation, voilà l'immunité. S'il trahit ce devoir en même temps que la vérité, il est faux témoin : sa responsabilité devient pénale. La loi le protège contre l'outrage dans l'accomplissement de son devoir ».

Mais cette proposition de M. Pourquery de Boisserin ne fut pas adoptée par la Chambre qui refusa de faire sienne

1. Séance de la Chambre des députés du 26 nov. 1892, *Journ. off.* 1892, p. 1715.

une proposition qu'elle considérait comme violant le principe de la séparation des pouvoirs.

De même, au cours de l'enquête de 1904 relative à une tentative de corruption faite auprès du Président du Conseil à propos de l'affaire des Chartreux, la Chambre s'était refusé à adopter une proposition de M. Gauthier de Clagny tendant à punir de la dégradation civique celui qui aurait fait un faux serment devant une Commission d'enquête parlementaire. Cette fois encore elle estima que le principe de la séparation des pouvoirs s'opposait à l'adoption de cette proposition.

Et l'habitude s'était établie, malgré les inconvénients, de laisser au témoin toute liberté, de ne pas comparaître ou de refuser à témoigner et de ne jamais user de contrainte envers lui tout en lui imposant le serment. Mais le pouvoir législatif, avec sa tendance sans cesse croissante à affermir son autorité, à développer son contrôle et à s'arroger les attributions des autres pouvoirs, ne devait pas accepter de bon cœur d'avoir ainsi les mains liées vis-à-vis des témoins ; le désir de faire toute la lumière sur une affaire où la responsabilité politique de certains membres du gouvernement paraissait gravement engagée, en dépit du mauvais vouloir de certains, contribua à déterminer la Chambre, lors de la seconde enquête Rochette, à donner un statut légal aux témoignages devant les Commissions d'enquête parlementaire. Ce fut la loi du 23 mars 1914 qui apportait des règles précises sur les témoignages devant les Commissions d'enquête parlementaire ; nous allons maintenant l'examiner.

L'émotion soulevée à la Chambre à la séance du 17 mars 1914, par la lecture du « document » Fabre et l'importance de la question que la Commission d'enquête allait avoir à examiner déterminèrent la Chambre à suivre M. Justin Godard qui avait déposé la proposition de loi suivante :

« (1) Les pouvoirs attribués au juge d'instruction par le
« Code d'instruction criminelle appartiennent à la Commis-
« sion d'enquête de la Chambre des députés sur l'affaire
« Rochette. » C'était établir une confusion formelle entre
le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. C'était donner à
la Commission le pouvoir de décerner des mandats d'ar-
rêt, de faire des perquisitions, d'entendre des témoins sous
serment, etc... M. Maurice Spronck s'éleva à juste titre,
nous semble-t-il, contre cet empiétement abusif de la
Chambre sur le pouvoir judiciaire : « (2) Nul plus que mes
« amis et moi-même, déclara-t-il, n'est soucieux de voir
« tirer au clair tout ce qu'il y a de mystérieux et de déplo-
« rable dans les incidents qui ont fait l'objet de la discus-
« sion d'aujourd'hui. Vous me permettrez cependant d'é-
« prouver une extrême inquiétude devant le précédent et la
« confusion des pouvoirs que vous paraissez disposés à
« établir. Vous allez donner à une Commission parlemen-
« taire, à des hommes politiques en somme, les pouvoirs
« qui ne doivent appartenir qu'à des magistrats, aux juges
« d'instruction. Méfiez-vous d'instaurer une pareille tradi-
« tion... On accuse en ce moment deux magistrats d'avoir
« porté des allégations fausses sur les faits les plus graves
« en entachant l'honneur des membres du gouvernement.
« Si ces magistrats ont manqué à leur devoir, c'est devant
« les tribunaux, dont la juridiction leur est applicable, qu'ils
« doivent en répondre et nous avons assez de confiance
« dans ce haut tribunal pour être convaincu qu'il saura
« faire éclater toute la lumière et donner à la conscience
« publique la satisfaction qu'elle réclame ».

Ce langage tout imprégné de logique juridique et de

1. Séance de la Chambre des députés du 17 mars 1914. *Journ. off.*, 1914, p. 1700.

2. *Ibid.*, p. 1700.

sagesse politique n'eut pas l'avantage d'être entendu de la Chambre qui, par 520 voix contre 3, adopta la proposition de M. Justin Godart.

Le Sénat, s'il n'eut pas l'énergie suffisante pour remonter le courant et s'opposer à la décision de la Chambre, eut au moins le mérite de restreindre quelque peu la portée de la proposition envisagée. En effet, M. Trouillot, chargé de présenter le rapport à la Commission du Sénat qui devait examiner la proposition de loi votée par la Chambre, tout en adoptant le principe d'une extension de pouvoir y apporta quelques légères restrictions, en limitant les pouvoirs judiciaires conférés à la Commission. Dans son rapport, M. Trouillot s'exprimait ainsi : « (1) En France on ne
« saurait méconnaître les lacunes d'une législation qui ne
« donne au Parlement aucun moyen efficace de découvrir
« la vérité. Ce ne sont pas seulement les investigations
« directes et perquisitions qui lui sont impossibles. Les
« témoins peuvent, sans risque, refuser de se présenter
« devant tous délégués, taire la vérité, la déguiser, la faus-
« ser même sous la foi du serment ; tout cela sans qu'au-
« cune sanction pénale n'intervienne pour seconder un
« pouvoir constitutionnellement placé au-dessus de tous
« autres, et pour l'aider dans une tâche qui touche souvent
« aux plus graves intérêts publics ».

Cependant le rapporteur ne craignait pas aussitôt d'apporter quelque tempérament au remède proposé :

« (2) Remettre, écrivait-il, entre les mains des délégués
« d'une association politique le pouvoir de perquisition
« directe chez les citoyens, le droit de prévention, d'arres-
« tation et d'inculpation, faire courir ces graves périls aux
« libertés individuelles, en conférant aux partis eux-

1. Rapport de M. Trouillot, séance du Sénat, 20 mars 1914. *Journ. off.*, 1914, p. 442.

2. *Ibid.*, p. 442.

« mêmes des droits redoutables qui doivent être placés au-dessus des passions de partis, votre Commission l'a jugé impossible ».

C'est dans cet esprit que la Commission soumit à l'approbation du Sénat un texte qui fut adopté successivement par le Sénat puis par la Chambre, et qui devint la loi du 23 mars 1914 relative aux témoignages reçus par les Commissions d'enquête parlementaire. Cette loi fut votée par le Sénat dans la séance du 20 mars 1914, après une longue discussion ; la Chambre l'adopta sans modification, le 23 mars 1914, sur l'intervention de M. Jaurès, président de la Commission, qui insista sur l'urgence de la ratification, pour qu'application de cette loi pût être faite immédiatement à la nouvelle enquête sur l'affaire Rochette.

Le texte même de cette loi prévoit qu'elle ne pourra s'appliquer aux enquêtes parlementaires, qu'en vertu d'une décision spéciale de l'Assemblée qui les aura nommées. L'application de cette loi n'est donc pas faite automatiquement à toutes les enquêtes que nommerait l'une ou l'autre des Chambres ; il faut encore que l'autorité législative, qui aura reconnu la nécessité d'une enquête, spécifie que la Commission qui en sera chargée sera dotée des pouvoirs prévus par la loi du 23 mars 1914. Cette restriction qui, dans l'esprit du législateur, signifiait que le Parlement devrait, seulement dans les cas graves, se décider à commettre cet empiétement sur le pouvoir judiciaire, n'est pas appelée, à notre avis, à jouer ; il est à craindre, en effet, que le pouvoir législatif estime indispensable, chaque fois qu'il aura recours au système de l'enquête, d'appliquer cette loi du 23 mars, qui est toute prête et pour l'utilisation de laquelle un simple mot suffit dans la résolution qui décide l'ouverture de l'enquête ; comme les enquêtes politiques ne sont en général ouvertes qu'à l'occasion d'événements qui provoquent le déchaînement des passions politiques, et dans des circonstances que le Parlement considère

comme particulièrement graves, il sera fait appel tout naturellement à cette extension de pouvoir que le Parlement n'est que trop enclin à s'attribuer ; on peut même supposer qu'en ne faisant pas application de ce texte les Chambres estimeraient renoncer à un droit que le précédent de la seconde enquête Rochette est venu leur conférer.

Estimant sans doute que l'Assemblée qui déciderait l'enquête serait trop fortement tentée d'utiliser cette loi sur les témoignages, M. Dominique Delahaye avait déposé un amendement qui prévoyait que les dispositions de la loi qui nous occupe ne joueraient qu'en vertu d'une décision spéciale des deux Assemblées. En d'autres termes, ce sénateur proposait de décider que la loi du 23 mars 1914 ne serait susceptible d'application que si une disposition votée par les deux Chambres, autrement dit un texte législatif, le prévoyait lors de l'ouverture de l'enquête. Il eût été sans doute dans ce cas beaucoup plus difficile de provoquer la mise en mouvement de ces mesures exorbitantes, car la seconde Assemblée n'aurait pas manqué de faire frein, et à l'occasion, d'opposer son veto, si les circonstances ne lui avaient pas paru de nature à légitimer ce régime d'exception. Mais le désir des Chambres de demeurer chacune maîtresse de l'application éventuelle de ces dispositions fut cause du rejet pur et simple de cet amendement.

Il suffit donc actuellement que l'Assemblée, dans la résolution qui décide l'ouverture d'une enquête, déclare expressément qu'elle entend faire application de la loi du 23 mars 1914 au cours des travaux de sa Commission pour que celle-ci soit munie de cette arme nouvelle.

Cette loi régleme d'une part le pouvoir du président de la Commission d'enquête en ce qui concerne l'audition des témoins ; d'autre part elle apporte des sanctions contre les témoins, dans certains cas qu'elle prévoit.

Le droit est reconnu au président de la Commission, lorsque celle-ci aura jugé utile l'audition d'une personne, de

faire citer par un huissier ou par un agent de la force publique le témoin qui « (1) sera tenu de déférer à la citation qui lui sera délivrée ».

Et à ce propos la loi édicte toute une série de sanctions :

En cas de non-comparution, le témoin défaillant qui ne justifiera pas d'une excuse légitime sera puni d'une amende de 100 à 1.000 francs. D'autre part, il pourra, sur réquisition de la Commission, être l'objet d'un mandat d'amener délivré par le Procureur de la République.

En outre la loi punit d'une amende de 100 à 1.000 francs le témoin qui refusera de prêter serment. Le coupable de faux témoignage encourra les peines prévues à l'article 363 du Code pénal (2 à 5 ans de prison, et amende de 50 à 2.000 francs). Le coupable de subornation de témoin sera puni des mêmes peines.

Enfin un dernier alinéa stipule que toutes ces infractions seront constatées dans les procès-verbaux transmis au Garde des Sceaux, qui y donnera la suite qu'elles comportent.

Telle est l'analyse de cette loi du 23 mars 1914. Que faut-il penser de ce texte au point de vue du principe de la séparation des pouvoirs? La dernière disposition, qui donne seule compétence au Garde des Sceaux pour faire sanctionner les infractions, respecte, en apparence, l'autorité du pouvoir judiciaire et il peut sembler que chacun des pouvoirs demeure dans son domaine. Sans doute il est fort heureux que le Parlement ne se soit pas réservé à lui-même l'application des pénalités, car le pouvoir législatif serait alors devenu un tribunal d'exception. Ce seront donc les tribunaux judiciaires qui statueront sur les infractions signalées par la Commission, et l'individu aura ainsi les garanties que tout citoyen est habitué à rencon-

1. Article unique, loi du 23 mars 1914.

trer dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire. Au cours de la discussion devant le Sénat, le Garde des Sceaux insista sur le mécanisme des relations devant exister entre la Commission et le Ministre de la Justice ; il précisa que les procès-verbaux de la Commission seraient transmis au Garde des Sceaux soit directement, soit après que l'Assemblée, qui a ordonné l'enquête, en aurait eu communication. Si par exemple il s'agit d'un défaut de comparution, ou d'un refus de prêter serment, les procès-verbaux constatant ces infractions pourront être transmis immédiatement au Garde des Sceaux, mais s'il s'agit au contraire d'un faux témoignage, il y aura lieu d'attendre la clôture de l'enquête et le vote de la Chambre sur les conclusions de la Commission, pour opérer cette transmission au Garde des Sceaux.

Mais les Chambres, en votant cette loi, ne se sont-elles pas arrogé un pouvoir dépassant leur compétence ? A la séance du Sénat du 20 mars 1914, au cours de la discussion générale, M. Milliard a fort judicieusement fait ressortir la nature spéciale du droit que s'attribuaient les Chambres vis-à-vis des témoins : il établit une comparaison entre la situation que la nouvelle loi faisait aux témoins déposant devant une Commission d'enquête et celle des témoins entendus par un juge d'instruction.

« (1) Les déclarations mensongères faites devant les
« Commissions d'enquête, dit-il, pourront, à la différence
« de celles qui sont faites devant le juge d'instruction,
« constituer un faux témoignage. Ici vous donnez aux
« Commissions d'enquête un pouvoir que n'ont pas les
« juges d'instruction, le pouvoir de dresser un procès-ver-
« bal pour faux témoignage, vous mettant en opposition avec
« l'un des grands principes de notre Code pénal, à savoir,
« qu'il n'y a pas de faux témoignage devant le juge d'ins-

1. Sénat, Séance du 20 mars 1914. *Journ. off.*, 21 mars 1914, p. 448.

« truction, qu'il n'y en a que devant la juridiction de juge-
« ment... Cette distinction a été faite dans l'intérêt de la vé-
« rité, pour permettre aux témoins de se rétracter devant la
« juridiction qui va être appelée à juger, sans être gênés ou
« arrêtés par la crainte d'une poursuite en faux témoi-
« gnage. » Et il poursuivait, s'attaquant alors plus spéciale-
ment au principe même de la loi qui tendait à conférer à
une Commission d'enquête des prérogatives jusqu'alors
réservées au pouvoir judiciaire : « (1) Il est un vice dont
« souffre notre pays, c'est la manie du Parlement de vou-
« loir toucher à tout, de vouloir absorber tous les pouvoirs.
« Il a absorbé depuis assez longtemps en grande partie le
« pouvoir exécutif, il régent l'administration ; et mainte-
« nant il ne serait pas fâché de s'attaquer au pouvoir judi-
« ciaire. Vous l'encouragez dans cette voie, ce qui est bien
« inutile. Vous venez de mettre le doigt dans l'engrenage ;
« vous n'avez pas voulu accorder aux Commissions d'en-
« quête parlementaire tous les pouvoirs judiciaires ; mais
« vous leur en avez accordé quelques-uns ; on les trou-
« vera bientôt insuffisants ; on en demandera et on en
obtiendra d'autres ».

M. Trouillot, dans son rapport avait répondu par avance à l'objection de principe soulevée par M. Milliard, mais en opposant seulement un argument de fait. Il reprend à son tour la distinction faite dans la situation du témoin, suivant qu'il est entendu au cours d'une instruction judiciaire ou par une Commission d'enquête.

« (2) Pourquoi, devant le juge d'instruction, écrit-il, le
« faux témoignage n'est-il pas frappé d'une peine ? C'est
« parce que ce n'est qu'un témoignage provisoire, parce
« que l'instruction commencée se poursuit jusque devant

1. Sénat, Séance du 20 mars 1914. *Journ. off.*, 21 mars 1914, p. 449.

2. Rapport de M. Trouillot, Séance du Sénat du 20 mars 1914. *Journ. off.*, Sénat 1914, p. 449.

« le tribunal, et que, devant le tribunal, qui à son tour
 « entend le témoin, l'auteur d'une fausse déclaration
 « peut, en se rétractant, encourir l'application des sévé-
 « rités de la loi. »

M. Trouillot met en regard de cette situation celle du témoin qui est entendu par une Commission d'enquête :

« (1) Lorsqu'il s'agit au contraire d'une Commission d'en-
 « quête, expose-t-il, et devant laquelle est produit un
 « faux témoignage, c'est sur ce faux témoignage que les
 « conclusions de la Commission sont arrêtées, que le rap-
 « port est dressé et que l'Assemblée se prononce ». Et, pour-
 « suivre son argumentation, il entend assimiler le témoi-
 « gnage produit au cours d'une enquête parlementaire au
 « témoignage civil déféré ou référé. » (2) Remarquez bien
 « ajoute-t-il, qu'en matière civile, — et ce sont les peines
 « du faux témoignage civil que nous appliquons — la
 « peine est encourue aussitôt après la fausse déclaration
 « faite sous la foi du serment devant le juge enquêteur,
 « parce que là aussi, le témoignage est définitif, ne pou-
 « vant plus être rétracté devant un tribunal qui n'entend
 « plus les témoins, mais juge sur pièces. Vous voyez que
 « l'analogie est frappante et que nous appliquons, loin de
 « les contrarier, les principes du droit commun. » Cette
 argumentation est fort intéressante, mais ne nous semble
 pas déterminante et l'assimilation que veut bien faire
 M. Trouillot entre l'enquête en matière civile, et l'enquête
 parlementaire nous paraît inacceptable. En effet, l'enquête
 en matière civile est faite par des magistrats, l'enquête
 politique, par des membres du pouvoir législatif. Or, on ne
 peut contester que les garanties que présente, pour les
 libertés individuelles, l'application de la justice par des
 magistrats, n'existent absolument pas lorsque ceux-ci
 sont remplacés par des membres du pouvoir législatif. Le

1. *Ibid.*, p. 449.

2. *Ibid.*, p. 449.

magistrat est inamovible, et soumis à un contrôle hiérarchique qui peut éventuellement se manifester par une décision du Conseil supérieur de la magistrature ; la défense bénéficie de certains droits qui n'ont pas d'analogue devant une Commission d'enquête ; des recours possibles sont donnés contre les décisions judiciaires, et il n'est pas jusqu'à la procédure de prise à partie qui ne puisse éventuellement garantir les droits de l'individu. Quant au membre du Parlement, il est essentiellement irresponsable ; il n'est responsable que devant ses électeurs qui, lorsqu'il se représentera devant eux, seront libres de ne le pas réélire ; c'est avouer du même coup la faiblesse de cette responsabilité, qui peut ne jouer d'ailleurs qu'à une lointaine échéance, si l'on se trouve au début de la législature, et qui, de plus, risque fort d'être surtout théorique. Voici donc une première raison qui ne permet pas d'assimiler l'enquête judiciaire civile à l'enquête politique.

D'autre part, une différence fondamentale sépare ces deux situations : le résultat de l'enquête civile sera une décision judiciaire, exécutée au besoin avec l'aide de la force publique, susceptible de modifier gravement les droits et les intérêts des individus qui disposent contre elle de toutes les voies de recours normales ; au contraire à quoi aboutira l'enquête politique, qui est vraisemblablement la seule enquête parlementaire pour laquelle application sera faite de la loi du 23 mars 1914 ? A une appréciation et à un jugement politiques. Sans doute de tels résultats, surtout en raison de la publicité qui les accompagne, peuvent être graves pour la réputation, pour l'honneur des individus mis en cause. Mais n'est-ce pas le fait des hommes de gouvernement de se voir critiqués, et censurés ? Le rôle des partis politiques s'affirmera et les membres du groupe auquel appartient l'intéressé, les amis de ce parlementaire ne seront-ils pas à même, tant au cours de l'enquête que lorsque les conclusions de la Commission viendront en

discussion en séance publique, de défendre celui qu'ils estimeront injustement attaqué, d'apporter aux débats les arguments qu'ils croiront devoir militer en faveur de leur collègue, en un mot de faire contre-poids, et d'apporter, dans la discussion, un équilibre qui constituera une sérieuse garantie à celui qui fera l'objet d'accusations politiques? Voilà qui, à notre sens, différencie essentiellement l'enquête civile, en matière judiciaire, de l'enquête parlementaire, et qui nous incite à rejeter l'assimilation que voulait faire M. Trouillot.

Il nous semble donc que la loi qui nous occupe, en prétendant faire un statut identique pour les témoins des Commissions d'enquête parlementaire et ceux des enquêtes judiciaires civiles, a porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Une loi est venue édicter cette règle, et il n'est aucun pouvoir en France susceptible de juger de la constitutionnalité d'un texte régulièrement voté par les deux Chambres. La mesure est légale, mais contraire au principe de la séparation des pouvoirs, qui veut que les pouvoirs distincts aient des titulaires distincts et indépendants les uns des autres. Jusqu'à cette loi du 23 mars 1914, la législation sur les témoignages ne trouvait à s'appliquer que devant les tribunaux judiciaires : désormais la délégation d'une Chambre, constituée en Commission d'enquête, bénéficie de cette même législation. C'est un précédent que l'on ne peut que regretter. Sans doute le droit d'enquête reconnu aux Chambres risque de demeurer platonique, si les Commissions chargées de poursuivre l'enquête sont à la merci de la bonne volonté des personnes qu'elles désirent entendre. Et si on ne leur donne aucun moyen d'action contre les témoins, il semble que ce soit leur retirer d'une main ce qui leur est accordé de l'autre. Mais n'y a-t-il pas plus d'inconvénients, au point de vue des principes juridiques, à accorder ces pouvoirs aux Commissions d'enquête qu'à leur laisser un simple droit

d'investigation, si insuffisant soit-il ? Il ne faut pas perdre de vue que l'objet de l'enquête politique est l'étude d'une question, susceptible d'engager la responsabilité du gouvernement ; et pour soumettre à la Chambre une conclusion d'ordre politique, ne suffit-il pas à la Commission de procéder avec moins de prétention, avec les moyens ordinaires d'investigation ? Le fait même, qu'un témoin se dérobe ne sera-t-il pas suffisant pour éclairer la Commission ? Le témoin qui manquera au devoir d'être sincère ne sera-t-il pas mis en contradiction avec lui-même, soit par suite de l'audition d'autres personnes, soit parce que des documents viendront infirmer ses déclarations ?

Rien ne permet d'ériger le Parlement en tribunal sur la question spéciale des témoignages ; rien n'autorise à lui accorder, à propos de recherches purement politiques, des prérogatives qui jusqu'à ce jour étaient réservées au pouvoir judiciaire. Cette loi démontre seulement que le Parlement se montre jaloux à l'excès de son droit de contrôle, que rien ne vient l'arrêter lorsqu'il s'agit d'étendre cette prérogative. Qu'il s'efforce de rendre son droit de contrôle plus général, plus complet, qu'il tende tous ses efforts à l'exercer sur toutes les manifestations du gouvernement, qu'il recherche activement à faire usage de cette prérogative, qu'il tient tout à la fois de la constitution, et du mandat dont les électeurs l'ont investi, rien ne nous paraît plus légitime ni plus conforme à l'esprit du régime parlementaire, mais à la condition que ce ne soit ni en s'immisçant dans le gouvernement, ni en empiétant sur le domaine du pouvoir judiciaire. Et c'est à ce dernier résultat qu'aboutit la loi du 23 mars 1914 qui donne au Parlement, à l'occasion d'une des manifestations de son droit de contrôle, des pouvoirs réservés jusqu'à ce jour à l'autorité judiciaire. Bien plus, cette loi aboutit à ce résultat singulier de donner à une Commission qui émane du Parlement plus de droits qu'à un juge d'instruction ; en effet le

témoin est traité de façon bien plus sévère lorsqu'il dépose devant une Commission d'enquête parlementaire que quand il témoigne devant un juge d'instruction, puisque devant ce dernier il ne peut encourir les peines de faux témoignage, dont la juridiction de jugement peut seule faire application, alors que ce délit existe dans l'enquête parlementaire, et peut être réprimé pénalement. Cette seule apparence est fâcheuse, et tend à reconnaître au pouvoir législatif une importance qu'il n'a déjà que trop de tendance à s'arroger.

En résumé, la loi du 23 mars 1914 donne aux Commissions parlementaires, chargées de faire une œuvre purement politique et auxquelles il aura été expressément spécifié que cette loi sera applicable, le droit, par l'intermédiaire du Garde des Sceaux qui ne sera qu'un agent de transmission et d'exécution, de délivrer un mandat d'amener contre le témoin qui se refusera à se présenter devant la Commission. Les tribunaux judiciaires — saisis par la Commission — prononceront des peines contre le témoin défaillant, ne justifiant pas d'une excuse légitime, contre le témoin qui refusera de prêter serment, contre le témoin que la Commission signalera comme s'étant rendu coupable d'un faux témoignage, contre tout individu qui aura suborné un témoin. Bien que jusqu'à ce jour cette loi n'ait pas été appliquée par les tribunaux, il est à craindre que les Commissions d'enquête ne se montrent trop disposées à utiliser ces armes ; le pouvoir judiciaire devra montrer du sang-froid, ne pas se laisser entraîner par la Commission dans la voie ainsi ouverte, savoir réagir à l'occasion, et ne faire application de ces sanctions que lorsqu'il lui apparaîtra — dans l'étendue de son pouvoir d'appréciation — que les infractions signalées par la Commission rentrent bien dans le cadre de celles visées par la loi. En se refusant à accorder aux Commissions d'enquête les pouvoirs des juges d'instruction — conformément à la

proposition primitive — le Parlement a renoncé à leur attribuer tous les pouvoirs judiciaires. Et même il n'a point voulu conférer directement à la Commission elle-même le droit de sanction sur les témoins; la loi spécifie que la Commission constatera les infractions dans ses procès-verbaux qu'elle communiquera au Garde des Sceaux, lui seul demeurant chargé de la répression. Ce qu'il faut retenir, c'est que la loi du 23 mars 1914 apporte des sanctions judiciaires aux témoignages apportés devant une Commission d'enquête parlementaire, constituée exclusivement de membres du pouvoir législatif : c'est que de ce chef elle met sur le même pied l'enquête judiciaire civile, et l'enquête parlementaire. Et c'est là à notre sens qu'est le danger de cette loi dont la légalité ne peut être contestée, mais dont le caractère constitutionnel peut faire l'objet de critiques sérieuses, car elle aboutit à un empiétement du pouvoir législatif sur le pouvoir judiciaire. Il s'agit là d'une question de principe sur laquelle on ne saurait se montrer trop intransigeant. Lorsqu'une atteinte, si légère soit-elle, est apportée à un principe constitutionnel tel que celui de la séparation des pouvoirs, on ne peut envisager quelle en sera la répercussion. Aujourd'hui nous constatons cet empiétement du pouvoir législatif sur le judiciaire, que les Chambres ont admis sans la moindre difficulté, sans même s'arrêter aux objections juridiques soulevées. C'est là un signe de l'évolution politique de nos mœurs parlementaires ; c'est un précédent, dont les conséquences pourraient avoir les plus déplorables effets sur l'équilibre des trois pouvoirs qui est le fondement de notre régime parlementaire ; le pouvoir législatif montre un penchant trop marqué à s'instituer le maître des deux autres pouvoirs. La loi du 23 mars 1914 est un jalon de cette évolution qui se manifeste chaque jour davantage, et contre laquelle on peut regretter que l'opinion ne réagisse pas avec plus d'énergie.

TROISIÈME PARTIE

COMMENT A ÉTÉ DIVERSEMENT ENVISAGÉE L'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE D'ORDRE PO- LITIQUE. — COMMENT ELLE DOIT ÊTRE CON- ÇUE AU POINT DE VUE JURIDIQUE, CONSTI- TUTIONNEL ET POLITIQUE

L'esquisse historique des différentes enquêtes parlementaires d'ordre politique, à laquelle nous nous sommes essayé, permet de saisir l'origine de cette institution parlementaire, d'en suivre l'évolution au cours du temps, de constater les réactions réciproques de ses diverses applications, de dégager son fondement politique à la lumière des différentes conceptions qui se sont fait jour à travers les vicissitudes parlementaires, de constater les difficultés de tout ordre auxquelles elle s'est heurtée, et les solutions qui y ont été apportées ainsi que les résultats auxquels elle a abouti. De l'histoire des enquêtes politiques, nous nous efforcerons de dégager les principes juridiques, constitutionnels et politiques qui doivent présider à cette institution parlementaire, de préciser le fondement du droit d'enquête, de fixer les limites que lui assigne le principe de la séparation des pouvoirs, de porter une appréciation politique sur l'utilité de ce droit, et les avantages que peuvent présenter ses résultats, en recherchant à ses causes diverses d'insuccès les remèdes appropriés.

CHAPITRE PREMIER

Le droit d'enquête

Le droit, reconnu aujourd'hui aux Assemblées législatives, de procéder à des enquêtes parlementaires, ne se trouve inscrit dans aucun texte. Ce n'est d'ailleurs pas un droit en soi, mais bien plutôt la conséquence des pouvoirs généraux du Parlement, qui, à l'occasion de questions qui rentrent dans le cadre normal de ses attributions procède, par l'intermédiaire d'une Commission composée d'un nombre restreint de ses membres, à des investigations approfondies. Les Chambres ont le droit d'être renseignées sur divers problèmes de leur compétence : elles ont trouvé dans le système de l'enquête un moyen pratique, dans des cas graves, de procéder à des recherches, qu'il leur eût été difficile de mener à bien dans les conditions ordinaires du travail parlementaire, c'est-à-dire en séance publique. Ce droit d'enquête trouve sa première application à l'occasion d'une prérogative spéciale de la Chambre des députés, mais il n'a pas tardé à prendre un développement très important, grâce à une interprétation plus large.

C'est pour faire application du droit que la Charte de 1814 conférait à la Chambre, de décréter les ministres d'accusation devant la Chambre des Pairs, que la première enquête politique a été ordonnée en 1828 sur les actes du Ministère Villèle. C'est encore à propos de l'exercice de ce droit de mise en accusation qu'est née en 1830, l'enquête

sur les ministres de Charles X. Mais la Chambre ne tarda pas à tirer du précédent une nouvelle application plus hardie, et en 1832 c'était la responsabilité du baron Louis, ancien ministre des Finances qui, à propos de la fuite d'un caissier du Trésor en déficit, était recherchée par voie d'enquête. C'est une question purement politique qui à propos d'une enquête électorale est confiée, en 1842, à une Commission d'enquête chargée d'examiner le rôle du gouvernement dans certaines élections, préoccupation qui dirigera également l'enquête de 1874 sur le Comité de l'Appel au peuple, et celle de 1877 sur les ministres du 16 mai. Les enquêtes de 1848 et celles de 1871, politiques par leur origine, prennent un caractère plutôt historique, social et philosophique. La genèse d'événements graves préoccupe les esprits, qui se laissent aller à des recherches très générales. Enfin, depuis l'affaire de Cisse y en 1880, on peut dire que les différentes enquêtes politiques sont nées à l'occasion de scandales où la politique, la presse et la finance tenaient le premier rôle, où les membres des Chambres ou du gouvernement étaient mêlés, et qu'elles ont eu pour objet l'exercice du droit de contrôle dévolu aux Chambres sur le pouvoir exécutif ; il s'agit alors d'apprécier, soit la responsabilité d'un gouvernement en exercice, soit celle d'anciens ministres. La sagacité des commissaires s'exerce sur des affaires de corruption dans lesquelles paraît impliquée la responsabilité du gouvernement. Ce sont les enquêtes de Cisse y en 1880, Wilson en 1887, Raynal en 1895, les deux enquêtes de Panama en 1892 et 1897, l'enquête sur l'affaire des Chartreux en 1904, sur la liquidation des Congrégations en 1907, sur l'affaire Rochette en 1910 et 1914.

Le droit d'enquête trouve donc à l'origine son fondement dans la prérogative reconnue par la Constitution à la Chambre des députés de mettre en accusation les ministres devant l'autre Assemblée législative transformée

en Haute Cour. L'objet de l'enquête n'est pas de procéder à une instruction judiciaire, mais seulement, après avoir examiné les faits d'un point de vue politique, de fixer la Chambre sur le point de savoir s'il convient de recourir à cette procédure extraordinaire, et si la mise en accusation doit être décrétée. Dans l'affirmative, le Sénat, transformé en tribunal, devra statuer, non sans avoir procédé à une instruction à caractère judiciaire. Mais ce système pratique de recherche, appliqué lorsqu'il s'agit de faits d'une exceptionnelle gravité à la charge de membres du gouvernement, la Chambre ne tarda pas à l'utiliser, en dehors des cas où se posait devant elle la question de mise en accusation. Tout naturellement elle considéra qu'un moyen d'investigation, qui s'était montré particulièrement pratique dans des éventualités où la responsabilité personnelle des ministres était gravement engagée, ne pouvait manquer de présenter des avantages analogues lorsqu'elle aurait à élucider des événements, qui, sans être aussi considérables ni entraîner des répercussions aussi exceptionnelles, seraient susceptibles d'engager la responsabilité politique du gouvernement. Et l'institution parlementaire de l'enquête trouva ainsi des applications beaucoup plus étendues ; elle devint pour la Chambre un des moyens, auxquels elle recourut dans des cas graves, pour exercer son contrôle politique sur le pouvoir exécutif. L'enquête politique devint une des manifestations du droit de contrôle du Parlement sur le gouvernement, au même titre que la question ou l'interpellation, avec cette différence qu'elle est d'un mécanisme plus pesant, et que sa mise en route est plus difficile, qu'elle est par suite moins fréquente et réservée à l'examen de situations délicates, touffues et nécessitant un laborieux travail de recherche et de critique.

Le fondement de l'enquête politique ainsi précisé, il semblerait donc que celle-ci ne pût aboutir qu'à proposer à

la Chambre, qui l'a nommée, de décider ou de repousser la mise en accusation ou bien d'émettre un vote favorable ou défavorable au gouvernement. Mais les Commissions ne se sont pas bornées à apprécier la responsabilité du gouvernement en exercice. A maintes reprises elles ont examiné les événements passés, à propos desquels la responsabilité d'anciens ministres était engagée. Or, la Chambre ne dispose d'aucun moyen pratique de sanctionner cette responsabilité, si les fautes relevées ne lui paraissent pas de nature à entraîner la procédure de mise en accusation. En effet, puisque par définition il s'agit de questions dont le gouvernement actuel n'a pas eu à connaître, elle est privée de la seule sanction efficace et qui consiste à mettre le gouvernement, par un vote de défiance, dans l'obligation d'abandonner le pouvoir ; elle n'en considérera pas moins que son droit de contrôle pouvait se manifester, sur des événements passés, par un vote, théoriquement platonique, mais dont les conséquences politiques et morales peuvent ne pas être négligeables. Les enquêtes se sont donc reconnu le droit d'apprécier l'attitude d'anciens membres du gouvernement, de condamner la conduite des uns, de flétrir celle de certains autres, de souligner leurs imprudences, ou au contraire de réhabiliter devant la conscience du pays les hommes politiques injustement attaqués. Ces votes moraux, émis par les Commissions d'enquête et confirmés par la Chambre, ont servi de thème aux détracteurs de cette institution parlementaire à laquelle ils reprochent la vanité de sa tâche et l'inanité de ses résultats.

Il semble bien cependant qu'un vote politique sur la conduite d'anciens ministres ne soit pas sans valeur.

D'abord les anciens membres du gouvernement n'ont-ils pas l'ambition de détenir à nouveau un portefeuille, et la conséquence d'un vote des Chambres sur leur politique passée ne peut-elle pas avoir une influence sur leur

retour au pouvoir? D'autre part peut-on légitimement prétendre qu'une simple sanction morale, si platonique soit-elle, n'entraîne pas des conséquences précieuses pour l'avenir? La condamnation d'errements critiquables, d'imprudences regrettables, la publicité qui en est faite, voilà qui donnera à réfléchir aux gouvernements présents et futurs, qui s'efforceront d'éviter des situations, dont leurs prédécesseurs n'ont pas su triompher. En outre, refuser au pouvoir législatif de jeter les yeux sur les actes d'un gouvernement passé, sous prétexte que le droit d'enquête dans ce cas serait dépourvu de sanction politique réelle, équivaldrait à rendre intangible le passé quel qu'il soit, à mettre à l'abri des critiques tous les faits qui n'appartiennent pas au présent, et à recouvrir d'une entière immunité, — qui se manifesterait par une absence totale de responsabilité même morale, — les anciens gouvernements. C'est pourquoi nous estimons qu'en s'essayant à rechercher et à dégager la responsabilité d'anciens gouvernements, à propos de faits politiques, les enquêtes font une judicieuse application de leur droit de contrôle; et, bien que pratiquement insuffisantes, leurs conclusions peuvent être du plus heureux effet tant sur les gouvernements à venir, que sur l'opinion du pays qui n'aura pas l'impression que toutes les responsabilités sont effacées par le temps, et qui ne pourra supposer que les gouvernements qui ont disparu demeurent à l'abri de toute critique. Il serait préférable sans doute que le Parlement n'attendit pas, pour exercer son contrôle, d'avoir perdu toute action directement utile sur les véritables responsables, mais la faute en est souvent aux événements, qui ne donnent que tardivement l'occasion de ce contrôle rétroactif.

Si l'enquête politique sert surtout à l'exercice du droit de contrôle de la Chambre sur l'exécutif, elle tient aussi, du fait qu'elle est confiée à des législateurs, le droit de

faire œuvre créatrice. A l'occasion des abus qu'elle relève, des erreurs qu'elle constate, des fautes qu'elle découvre, elle est amenée à suggérer des réformes législatives, à proposer aux délibérations des Chambres des modifications aux lois existantes, de nouvelles réglementations qui empêcheront à l'avenir des errements qu'elle condamne : elle peut aussi provoquer des initiatives gouvernementales, tendant à substituer aux méthodes critiquées des systèmes nouveaux plus en accord avec une saine conception administrative. A la critique du gouvernement, à l'appréciation des responsabilités politiques, les enquêtes peuvent donc ajouter une œuvre de construction, de réalisation pratique ; ce n'est pas le côté le moins intéressant de leurs résultats. A la partie critique, se superpose une œuvre de réforme législative, et l'enquête donne une occasion au Parlement de combiner son droit de contrôle et son pouvoir de légiférer. L'un se trouve le complément de l'autre, et ce qui est démolí peut être alors réédifié sur des bases nouvelles, avec une expérience que confère la constatation des erreurs passées. Théoriquement on voit tout le profit que l'on pourrait retirer de ce système d'investigation, s'il pouvait se placer au-dessus des contingences politiques souvent étroites, s'il avait le moyen de se dégager des méthodes de travail parlementaire qui rendent parfois stérile le travail créateur des Commissions. Mais qu'il nous suffise de constater qu'en soi l'enquête politique a un fondement légitime, qu'elle est susceptible d'avoir d'heureux effets, pour reconnaître une valeur certaine à cette institution parlementaire que les usages regrettables, qui en ont été faits, ne suffisent pas à condamner.

L'enquête, dont nous avons essayé de dégager la source constitutionnelle, trouve son application normale lorsque la Chambre des députés investit la Commission d'un mandat politique. Et nous avons vu que ces enquêtes sont provoquées

soit par une demande de mise en accusation dirigée contre des ministres, soit par l'exercice du droit de contrôle sur le gouvernement. Or, le droit de décréter d'accusation les ministres est réservé à la Chambre des députés ; d'autre part la loi constitutionnelle du 24 février 1875 ne règle les pouvoirs du Sénat relatifs à la responsabilité ministérielle qu'en ce qui concerne la responsabilité pénale des ministres (art. 9). L'on peut donc se demander si dans ces conditions le Sénat dispose, au même titre que la Chambre des députés, du droit d'enquête. Sans doute, au Sénat n'appartient pas la sanction directe qui consacre la responsabilité politique, et que constitue « (1) l'obligation parlementaire « et conventionnelle qui contraint les ministres blâmés à « donner leur démission ». Néanmoins le droit de contrôle, sous forme de question ou d'interpellation, est reconnu au Sénat. Doit-on donc lui accorder en même temps le droit d'enquête, autre manifestation du droit de contrôle, bien que celui-ci ne puisse aboutir ni à une mise en accusation, ni au renversement du cabinet ?

« Ce droit (2), même dépourvu de la sanction précise « que peut lui donner la Chambre des députés, n'est point « négligeable, ni indifférent. » Et M. Esmein ajoute qu'une enquête politique menée par le Sénat « (3) peut suffire à « faire triompher la vérité devant l'opinion publique ». Nous estimons en effet que les résultats, d'apparence platonique, d'une enquête poursuivie par le Sénat sont suffisants pour la légitimer, et les mêmes arguments peuvent jouer, qui nous ont conduit à reconnaître l'utilité possible d'une enquête politique menée par la Chambre sur les actes d'anciens ministres. Une enquête à laquelle le Sénat procède ne pourra avoir d'autre résultat qu'une sanction pure-

1. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, 1906, p. 698.

2. *Ibid.*, p. 698.

3. *Ibid.*, p. 698.

ment morale, analogue à celle que nous avons considéré que la Chambre avait le droit d'émettre à propos de faits accomplis par d'anciens gouvernements. La Chambre a donc un droit plus précis d'enquête, et surtout elle dispose de sanctions directes importantes, qui font défaut au Sénat. Mais lorsqu'il s'agira de porter un jugement politique sur d'anciens membres du gouvernement, Sénat et Chambre se trouveront sur un pied d'égalité, ne disposant chacun d'aucune action directe, mais pouvant seulement mettre en jeu la responsabilité morale d'anciens ministres. Cette différence de situation des Commissions d'enquête, suivant qu'elles émanent de la Chambre des Députés ou du Sénat, et qui n'est qu'une conséquence de l'inégalité des pouvoirs politiques de ces deux Assemblées, a eu pour résultat de rendre l'utilisation du système de l'enquête politique moins tentante pour le Sénat qui n'y a recouru qu'une seule fois à propos de la liquidation des congrégations en 1907 ; encore cette enquête poursuivie par la Commission sénatoriale demeura-t-elle surtout dans le domaine du contrôle administratif. L'unique enquête politique poursuivie par le Sénat s'oppose aux nombreuses enquêtes faites par la Chambre. Le Sénat qui, de par les lois constitutionnelles, détient sur le pouvoir exécutif un droit de contrôle qui ne se traduit pas par une sanction parlementaire directe et efficace, démontre ainsi, par l'emploi unique qu'il en a fait, que l'arme de l'enquête est pour lui infiniment moins profitable ; c'est en somme la confirmation que le fondement de l'enquête politique réside dans le droit de contrôle du législatif sur le gouvernement, puisque son usage est en fonction de l'étendue de ce droit de contrôle.

Aussi bien l'institution de l'enquête politique n'est pas sans encourir de sérieux dangers dans son application, car en même temps que les Chambres se heurtent au pouvoir exécutif, elles risquent de trouver dressé devant elles le

pouvoir judiciaire, et l'histoire des enquêtes parlementaires démontre combien il leur est difficile de respecter le principe de la séparation des pouvoirs.

CHAPITRE II

Tendance des enquêtes politiques à empiéter sur le domaine du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire.

Les enquêtes politiques se heurtent à deux dangers qu'elles n'ont pas toujours su éviter ; à l'occasion de l'exercice du droit de contrôle sur le pouvoir exécutif, elles peuvent, dépassant le rôle qui leur est assigné, vouloir régenter le gouvernement, modifier son orientation, s'immiscer dans le pouvoir exécutif, sinon s'y substituer. D'autre part les questions politiques que les enquêtes ont à élucider peuvent être connexes à des affaires dont sont saisis les tribunaux judiciaires, et la tentation est forte alors d'empiéter sur le pouvoir judiciaire. Dans ces deux éventualités, c'est le principe de la séparation des pouvoirs qui doit dominer le débat, et c'est à la lumière de ce principe constitutionnel qu'il faut apprécier les tentatives d'empiétement dont le pouvoir législatif, à différentes reprises, s'est rendu coupable.

§ 1. — CONFUSION AVEC LE POUVOIR EXÉCUTIF

Le gouvernement doit être maître de sa politique, sous réserve du contrôle qu'exerce sur lui le Parlement. Chacun a un rôle nettement distinct : le pouvoir législatif fait la loi, l'exécutif a charge de l'appliquer ; celui-ci agit, celui-

là vérifie : mais sous prétexte de vérification, on ne peut admettre que le contrôle parlementaire envahisse le gouvernement au point de modifier ses vues, de changer ses décisions, et de le diriger. Le seul pouvoir du Parlement, et par suite de la Commission qu'il charge d'une enquête politique, est, après un examen minutieux, d'apprécier les faits, de proclamer par un vote si le gouvernement conserve ou non sa confiance, et de proposer des mesures législatives pour remédier aux situations regrettables que l'enquête a pu révéler. C'est ce point de vue que le gouvernement, par l'organe de son chef, M. Casimir Périer, fit valoir, en 1832, lors de la nomination de l'enquête sur le déficit Kessner quand il déclarait que « (1) la Chambre « a le droit de proposer des mesures législatives qui la « garantissent contre des malversations », mais qu' « à « l'administration seule appartient le droit de prendre des « mesures propres à faire marcher l'administration ». Il faut d'ailleurs reconnaître que l'évolution des mœurs parlementaires a singulièrement contribué à rendre moins jaloux de ses prérogatives le pouvoir exécutif : sa susceptibilité s'est émoussée tandis que se développait l'autorité du pouvoir parlementaire. En effet de plus en plus le gouvernement est à la merci du Parlement, qui tient entre ses mains, par le moyen d'un vote de défiance, la faculté de renverser le ministère, et qui n'hésite pas à recourir à ce procédé, beaucoup plus souvent aujourd'hui. Il suffirait d'établir une statistique de la durée des différents ministères pour se rendre compte que les changements de gouvernement sont infiniment plus fréquents depuis quelques années. Quelle en est la conséquence ? C'est que le pouvoir exécutif, pour vivre, et pour avoir chance de résister aux assauts que ne cesse de livrer contre lui le pouvoir légis-

1. Séance de la Chambre des députés du 31 janvier 1832. *Moniteur universel*, 1832, p. 319.

latif, est obligé de s'incliner devant l'opinion des Chambres, de suivre les indications qui lui sont données ; il n'ignore pas en effet que sa résistance aux suggestions qui lui sont faites ne manquerait pas de provoquer un vote hostile des Chambres qui le contraindrait à démissionner. Et alors qu'en 1828 par exemple, au cours de l'enquête Villèle, on constate la docilité parfaite de la Chambre des Députés, qui protesta pour la forme mais s'inclina devant le refus de communication des pièces que le gouvernement lui signifia et accepta la fin de non-recevoir que lui opposèrent la plupart des témoins, il faut reconnaître au contraire que, dans certaines enquêtes postérieures, le Parlement entra en lutte avec le gouvernement et en triompha. Il en est ainsi par exemple dans l'enquête de 1874-75 sur le Comité de l'Appel au peuple, dans les enquêtes de Panama.

Dans l'enquête sur les liquidations des congrégations, nous assistons à un contrôle financier exercé par la Commission d'enquête qui supplée à une insuffisance de vérification administrative qui aurait dû être d'initiative gouvernementale. Enfin à propos de l'affaire Rochette les Commissions d'enquête se laissent aller à porter de véritables jugements sur l'administration ; elles n'hésitent pas à adresser des blâmes à des fonctionnaires et à des magistrats, oubliant qu'elles n'ont d'autre rôle que d'apprécier le gouvernement, de dire si celui-ci est ou non responsable des fautes que ses subordonnés ont commises, et de sanctionner leurs constatations par un vote politique, auquel peuvent s'adjoindre incidemment des propositions de réformes législatives. Il n'existe aucun moyen pratique de limiter ces empiétements du pouvoir législatif sur l'exécutif, qui, s'ils continuaient à se manifester, ne manqueraient pas d'énervier le gouvernement ; celui-ci perdrait toute initiative, sachant que le Parlement pourrait à tout instant fouiller dans les administrations, apprécier le rôle de ses agents, vis-à-vis desquels l'exécutif ne tarderait pas à

cesser d'avoir l'autorité nécessaire pour demeurer maître chez lui et pour assumer la responsabilité de la tâche qui lui est confiée. Avec ces méthodes de contrôle, qui dépassent le pouvoir du Parlement, celui-ci en arriverait à déposséder l'exécutif et à s'attribuer le rôle de direction qui doit être exclusivement réservé à ce dernier. Or ce système, outre qu'il est contraire au principe de la séparation des pouvoirs, qui entend que demeurent distincts la confection de la loi, son application, et son contrôle, aboutirait à ce résultat, qui manquerait tout à la fois d'équilibre et d'harmonie ; le pouvoir, chargé de faire la loi, procéderait lui-même à son application, et la conséquence serait celle que l'on peut constater dans l'œuvre des gouvernements dictatoriaux, ou des gouvernements révolutionnaires, qui détiennent l'ensemble des trois pouvoirs. Il ne faut pas cependant noircir le tableau, et conclure de certaines incorrections constitutionnelles, dont les Chambres se sont rendues coupables, à une invasion générale du pouvoir législatif dans le domaine exécutif. Ce qu'il faut constater c'est qu'à l'occasion des enquêtes politiques le Parlement a donné de sérieuses entorses à un principe supérieur, dont nous sommes redevables aux philosophes du XVIII^e siècle, que la Révolution a consacré et qui présente trop de garanties précieuses d'équilibre dans la bonne marche des affaires publiques pour qu'on ne puisse pas regretter qu'à plusieurs reprises il ne soit pas demeuré plus vivace à l'esprit des législateurs. La tendance du Parlement à l'heure actuelle à étendre son autorité est indiscutable. Il suffit de constater combien la généralisation de cette méthode vis-à-vis du pouvoir exécutif serait nuisible à la bonne administration, pour la condamner dès sa naissance, et pour essayer, dans la mesure du possible, de réprimer ce penchant qui, s'il se développait, pourrait, en sapant dans sa base l'édifice parlementaire, provoquer des catastrophes politiques.

§ 2. — CONFUSION AVEC LE POUVOIR JUDICIAIRE

Mais il est un autre écueil qui menace les Commissions d'enquête parlementaire, c'est la confusion du pouvoir législatif avec le judiciaire, c'est l'envahissement du second par le premier. Et l'histoire des enquêtes politiques nous a permis de constater que cette confusion avec le judiciaire était plus redoutable en même temps que plus fréquente. En examinant la portée de la loi du 23 mars 1914 sur les témoignages reçus par les Commissions d'enquête parlementaire, nous avons insisté sur l'infraction que cette loi commettait au principe de la séparation des pouvoirs, en reconnaissant la qualité juridique de témoin, avec toutes les conséquences — droits et devoirs — aux personnes, entendues par une délégation du pouvoir législatif, qui sont mises désormais sur un pied d'égalité avec les témoins qui déposent devant une autorité judiciaire. Mais les précédents de 1830 et de 1848 sont infiniment plus graves encore, puisqu'à ces Commissions d'enquête tous les pouvoirs judiciaires étaient conférés, c'est-à-dire les droits les plus redoutables pour la liberté individuelle, permettant de procéder à des arrestations, à des perquisitions, à des saisies, etc...

Cette confusion absolue de pouvoirs a produit trop de conséquences fâcheuses, a soulevé trop d'objections fortement motivées, et elle est actuellement trop universellement condamnée, pour qu'il soit besoin d'insister davantage, et de s'étendre avec complaisance sur les raisons constitutionnelles, en même temps que pratiques qui militent en faveur d'une indépendance absolue et d'une séparation complète des pouvoirs. La prudence et la sagesse conseillent en effet de faire juger les litiges qui peuvent surgir à propos de l'application d'une loi par une autorité qui n'est ni celle qui a confectionné cette loi, ni

celle qui a soin de l'appliquer. Si un pouvoir, distinct des deux précédents, indépendant et offrant aux citoyens des garanties d'impartialité est appelé à régler les différends qui peuvent s'élever, il n'est pas douteux que le justiciable y trouvera son compte ; il ne craindra pas la tendance à la rudesse, à l'exagération, l'application rigoriste et sévère qui caractériseraient sans doute les décisions qui émaneraient des autorités chargées d'exécuter les lois ; il n'aura pas davantage à redouter la versatilité que serait enclin à manifester le pouvoir auteur de la loi, qui n'hésiterait pas à remanier sans cesse, au fur et à mesure qu'ils présenteraient des difficultés d'interprétation ou d'application, les textes précédemment votés ; le résultat serait de faire constamment varier le statut légal, de compliquer d'étrange façon la tâche des citoyens, tout en retirant à l'autorité législative le prestige qui lui est indispensable, puisqu'elle ne cesserait de défaire ce qu'elle a créé, de modifier ce qui a été le résultat de ses délibérations antérieures ; elle donnerait ainsi une apparence regrettable d'instabilité. C'est de ces raisons que le principe de la séparation des pouvoirs tire son origine. Et ce principe trouve une de ses applications dans l'article 5 du Code civil, qui, inspiré en grande partie par un esprit de réaction contre les agissements des anciens Parlements, interdit aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui lui sont soumises. De même, réciproquement, on ne peut admettre que le pouvoir législatif s'attribue des pouvoirs exclusivement réservés au pouvoir judiciaire. Et c'est à une violation de cette idée supérieure qu'aboutit la confusion de pouvoirs commise par le pouvoir législatif quand il s'attribue, à l'occasion d'une enquête politique, des droits qui appartiennent en propre au pouvoir chargé de trancher les différends qu'occasionne l'exécution de la loi, à ce pouvoir judiciaire qui doit faire équilibre entre le pouvoir qui fait la loi, et celui qui l'ap-

plique, tout en offrant aux simples citoyens le maximum de garanties. Ces dangers, qu'entraîne *a priori* une confusion de cette nature, se trouvent précisés quand on entre dans le détail du fonctionnement du pouvoir judiciaire. Les prérogatives, très graves pour la liberté des citoyens, qui sont reconnues à ce pouvoir s'entourent pour l'individu de certaines garanties que nous avons déjà indiquées : le magistrat est inamovible et subit le contrôle hiérarchique de ses supérieurs ; le Conseil supérieur de la magistrature est institué pour faire respecter la discipline et l'honnêteté professionnelle ; des voies de recours sont prévues pour que le justiciable puisse soumettre à d'autres Magistrats les décisions prononcées en première instance ; enfin, les droits de la défense sont réglementés, et ne sont pas laissés à l'arbitraire du moment. Cette simple énumération fait ressortir la différence qui sépare l'enquête politique munie de pouvoirs judiciaires, de l'enquête judiciaire ordinaire. Lorsque le Parlement se substitue au pouvoir judiciaire, aucune de ces garanties n'existe plus pour le citoyen, qui se trouve en face d'une autorité toute-puissante et irresponsable, qui n'a d'autres limites à son pouvoir que celles qu'elle veut bien s'assigner. Voilà le danger redoutable qui menace tous les citoyens lorsque le Parlement confie des pouvoirs judiciaires à une Commission d'enquête. Et en 1830, la Chambre des pairs, en même temps qu'elle reconnaissait la confusion commise par la Chambre des Députés, qui avait confié à sa Commission tous les pouvoirs judiciaires, a su en limiter les inconvénients. En effet, la mise en accusation des Ministres de Charles X, ayant été décidée par la Chambre, la Chambre des Pairs se trouvait saisie et obligée de statuer. Mais bien loin de considérer comme régulière et valable l'instruction judiciaire à laquelle s'était livrée la Commission d'enquête parlementaire, la Chambre des Pairs décida de recommencer toute la procédure d'instruction ; elle reconnut qu'il était néces-

saire de vérifier et de régler l'état de l'instruction et de la procédure tant à l'égard des accusés détenus, qu'à l'égard de ceux qui n'étaient point arrêtés, et elle décida qu'il serait procédé à l'examen des pièces transmises par la Chambre des Députés, ensemble à tous actes d'instruction qui pourraient être nécessaires pour l'éclaircissement et la qualification des faits ainsi que pour la mise en état de la procédure. C'était donc pour la Chambre des Pairs proclamer que l'instruction conduite par la Chambre était contraire au principe de la séparation des pouvoirs, c'était en même temps reconnaître que ce n'était pas l'accusateur, mais bien le juge lui-même à qui était réservé le droit de se livrer à une instruction à caractère judiciaire. Mais, à part les enquêtes de 1848 et de 1871, qui coïncident avec des événements politiques considérables et avec une constitution politique, dans laquelle une confusion de pouvoirs se trouvait en germe, et qui expliquent en partie comment le pouvoir législatif a pu faire ainsi litière de tous les principes de droit et s'est laissé entraîner à commettre cette confusion à son profit, à part ces exemples demeurés célèbres dans l'histoire des enquêtes politiques, il faut reconnaître que, bien qu'ayant été à maintes reprises sollicité par des propositions d'initiative individuelle, par exemple en 1892 dans la première enquête Panama, et en 1914 dans la deuxième enquête Rochette, le Parlement a résisté aux offres, aussi tentantes que peu juridiques qu'on faisait miroiter devant ses yeux et a rejeté toutes les propositions qu'on lui soumit dans cet ordre d'idées. Et nous devons d'autant plus signaler cette sagesse parlementaire, que les exemples fâcheux de 1830, 1848 et 1871 pouvaient être invoqués comme précédents, et peser sur l'opinion des Chambres de tout le poids que peuvent avoir de tels exemples historiques. En l'espèce, le Parlement manifeste un progrès certain sur les errements anciens, et la sévérité de notre critique sur d'autres points donne toute sa valeur

à cette constatation qui est tout à l'honneur des Chambres.

Mais ce n'est pas uniquement lorsque lui sont conférés des pouvoirs judiciaires qu'une Commission d'enquête peut être amenée à commettre une confusion de pouvoirs. Il y a des cas où une enquête politique, munie des pouvoirs ordinaires, peut, de façon indirecte, entrer en conflit avec l'autorité judiciaire et, à ce propos, des abus de pouvoir, des confusions au préjudice du judiciaire mais au profit du législatif se sont à maintes reprises produits. Les conditions dans lesquelles elles se manifestent en rendent la constatation plus difficile et ces atteintes au principe de la séparation des pouvoirs méritent un examen plus minutieux.

Une enquête politique est décidée par exemple à propos de faits qui font l'objet d'une instruction judiciaire actuellement en cours ; ou bien l'enquête politique révèle des faits qui déterminent immédiatement l'ouverture d'une instruction qui marchera de front avec l'enquête ; ou bien la Commission d'enquête a pour mission d'examiner des faits que la justice a été appelée à connaître et sur lesquels elle s'est prononcée. Enfin il peut arriver réciproquement que l'enquête politique clôturée, une enquête judiciaire soit ouverte sur les mêmes faits. Telles sont les différentes éventualités dans lesquelles le parallélisme ou la succession d'enquêtes d'ordre différent sur des faits identiques sont de nature à compliquer singulièrement les choses, et peuvent donner naissance à des confusions de pouvoir. Le fait seul que les deux enquêtes portent sur les mêmes événements n'est pas, du moins théoriquement, de nature à impliquer nécessairement la confusion regrettable qui nous préoccupe. En effet l'enquête politique d'une part, l'enquête judiciaire de l'autre sont poursuivies avec une idée juridique absolument différente. L'enquête judiciaire a pour objet de rechercher, dans les faits qui lui sont soumis, si certains tombent sous l'application de la loi

pénale, d'examiner quels sont les auteurs responsables de ces infractions au Code pénal, et de les déférer à la justice répressive. Le rôle de l'enquête judiciaire est d'instruire les faits, et de préparer et faciliter la tâche à l'autorité qui aura à prendre une décision judiciaire. Quant à l'enquête politique, elle n'a qu'à se préoccuper des responsabilités politiques, qu'à étudier l'attitude du gouvernement à l'occasion des faits sur lesquels elle porte ses investigations, et d'apporter le résultat de ses constatations et ses conclusions à la Chambre, qui appréciera alors si elle doit ou non maintenir sa confiance à ce gouvernement, si elle doit approuver ou blâmer les actes politiques qui lui sont déférés. Le champ d'action de ces deux enquêtes, exercées par des pouvoirs distincts, est donc, lui aussi, entièrement distinct. Et l'on conçoit dès lors que, à propos des mêmes faits, chacune essaye de donner à ses investigations une orientation différente. On comprend même que ces deux enquêtes se poursuivent parallèlement, chacune demeurant strictement dans son domaine. En effet, les faits qui ont fait l'objet de condamnations judiciaires peuvent, au point de vue politique être également intéressants pour le Parlement, qui, les examinant sous cet angle spécial, pourra être amené à modifier son opinion sur le gouvernement. D'autre part, des faits qui, au point de vue juridique n'ont pas paru aux tribunaux judiciaires constituer des délits ou des crimes caractérisés, et qui par suite n'ont pas été retenus par les tribunaux, peuvent être susceptibles d'engager la responsabilité politique du gouvernement, et s'ils n'ont pas semblé mériter de sanctions judiciaires, il n'est pas impossible de supposer qu'ils pourront appeler une sanction politique de la part du Parlement.

Mais l'histoire des enquêtes politiques nous force à reconnaître que, si théoriquement rien ne s'oppose à ce que les enquêtes portent sur les mêmes faits, et se poursuivent parallèlement ou successivement, en pratique au contraire,

il est fort difficile de réaliser une séparation absolue entre elles deux et les précédents historiques nous apportent des exemples pratiques, grâce auxquels on peut toucher du doigt le danger de confusion, que la coexistence de ces enquêtes d'ordre différent fait courir au principe de la séparation des pouvoirs. C'est à propos des demandes qu'ont formulées les Commissions d'enquêtes d'obtenir communication des dossiers judiciaires que la difficulté des rapports entre les deux enquêtes différentes s'est manifestée. En effet, les moyens d'exécution dont dispose le juge d'instruction, qui est investi du droit d'arrestation, de perquisition, de saisie, et du droit d'entendre des témoins sous serment, sont infiniment plus étendus et beaucoup plus redoutables pour les droits des individus que ceux dont dispose une Commission d'enquête investie de pouvoirs normaux. Le juge peut donc avoir dans son dossier des documents obtenus par l'un des moyens signalés, et dont sont privées les enquêtes politiques. Reconnaître à celles-ci le droit d'obtenir communication d'un dossier judiciaire n'est-ce pas en définitive, leur accorder indirectement les pouvoirs judiciaires qu'on leur refuse en fait, puisque par l'intermédiaire du dossier judiciaire elles auront à leur disposition des renseignements, des pièces et des témoignages qu'elles n'auraient pu directement obtenir? D'autre part, autoriser ces communications entre les deux enquêtes, au profit de l'enquête politique, n'est-ce pas faire courir aux libertés individuelles les mêmes dangers que ceux qui menacent les citoyens lorsque les pouvoirs judiciaires sont attribués aux Commissions d'enquête? Il nous apparaît donc qu'en droit cette infiltration du pouvoir politique dans le domaine judiciaire doit être condamnée. Mais les exemples que nous fournit l'histoire des enquêtes politiques démontrent que le Parlement a réduit, dans la plus large mesure, les inconvénients qu'entraîne une telle confusion.

En effet dans l'enquête relative au Comité de l'Appel au

peuple (1874-1875) le Garde des Sceaux, M. Tailhand, se refusa à communiquer à la Commission d'enquête des pièces saisies au cours d'une instruction faite au seul point de vue judiciaire, et terminée par un non-lieu, parce que la Commission d'enquête avait un caractère exclusivement politique et que la communication demandée lui paraissait contraire à la règle de la séparation des pouvoirs. La Commission dut au remplacement de M. Tailhand par M. Dufaure d'obtenir la communication précédemment refusée. Et si les objections précédemment développées s'appliquent en la circonstance, le fait que l'instruction judiciaire était close, et terminée par une ordonnance de non-lieu, retire à cette mesure le danger qu'elle aurait présenté si elle était intervenue au cours même de l'instruction, sur laquelle elle aurait pu avoir une influence regrettable. L'œuvre de la justice était achevée, et ce dossier ne pouvait servir qu'à titre de renseignement ; la succession même des deux enquêtes ne permettait pas une immixtion active et efficace de l'enquête politique dans le domaine judiciaire.

Une question analogue se posa devant la première Commission d'enquête de Panama en 1892. Elle fut résolue par le Président du Conseil, M. Ribot, et par M. Bourgeois, Garde des Sceaux, de la façon suivante : le dossier judiciaire fut intégralement communiqué, mais il fut convenu que les documents postérieurs au réquisitoire introductif d'instance ne seraient l'objet d'aucune publication de nature à être favorable ou défavorable aux prévenus. Là encore se retrouve le souci des Chambres de limiter les inconvénients qu'aurait pu provoquer pour les inculpés la communication intégrale et sans réserves d'un dossier judiciaire, dont une publicité aurait pu être faite avant les débats oraux, ce qui ne leur aurait pas permis de se dérouler dans le calme et la sérénité désirables.

Il est difficile de poser des règles générales à propos de

la question de communication à une Commission d'enquête de dossiers judiciaires. Il s'agit là surtout d'une question d'espèce essentiellement variable. Théoriquement, il n'est pas douteux que toute communication de cet ordre est contraire au principe de la séparation des pouvoirs. En fait, la communication d'un dossier, relatif à une instruction judiciaire terminée, présente le minimum d'inconvénients. Mais lorsque l'instruction judiciaire est menée parallèlement à l'enquête parlementaire une telle communication est particulièrement dangereuse, parce qu'il est à redouter que la Commission n'ait tendance à se mêler de façon directe à l'instruction judiciaire ; l'influence du pouvoir politique sur une instruction en cours peut alors fausser l'indépendance des magistrats et la mise à la disposition des parlementaires de pièces que le pouvoir judiciaire s'est procurées par des moyens dont lui seul dispose, présente de trop graves inconvénients pour les citoyens. En admettant les réserves qu'elle a respectées, l'enquête de Panama de 1892 a, dans une certaine mesure, réduit ces inconvénients, sans les supprimer. Quant à la confusion de pouvoirs que commettrait le pouvoir judiciaire en recevant communication des dossiers d'une enquête politique terminée, elle ne serait guère redoutable. En effet, la discussion en séance publique des conclusions de la Commission lui a donné un caractère de publicité certain. Il n'y a donc pas grand danger à remettre à des magistrats des dossiers politiques, dont les débats publics ont révélé les pièces importantes. D'autre part, rien n'empêcherait l'autorité judiciaire de se procurer, par ses propres moyens, ce que, par commodité, elle réclame à la Commission. Enfin il est infiniment moins grave de communiquer à l'autorité judiciaire chargée de faire application des textes législatifs des renseignements recueillis par les Chambres, que de confier à un pouvoir politique le résultat d'investigations poursuivies avec des moyens judi-

ciaires. Dans les relations entre ces enquêtes d'ordre différent, ce qui doit dominer lorsque l'on n'a pas la sagesse de respecter scrupuleusement le principe de la séparation des pouvoirs, et de laisser à chacun d'eux ses attributions, c'est le souci de réduire au minimum les inconvénients résultant de la confusion des pouvoirs, de limiter les dangers qui en résultent pour les libertés individuelles, et de sauvegarder les garanties qu'on n'a pas le droit de supprimer aux citoyens.

A ces difficultés qui mettent aux prises les deux pouvoirs législatif et judiciaire, pour être complet nous devons ajouter certains autres empiétements commis sur le domaine judiciaire par des enquêtes politiques qui, bien que non munies de pouvoirs judiciaires, n'ont pas craint de s'attribuer des prérogatives, dont le caractère judiciaire est indiscutable. Ainsi en 1892 la première enquête de Panama, qui est utile en enseignements à plus d'un titre, procéda à des saisies de documents et à des perquisitions. En vertu de l'article 40 du Code d'instruction criminelle, 26 chèques furent saisis par le Préfet de police qui les fit remettre à la Commission. D'autre part, trois commissaires se rendirent au « Crédit Mobilier » pour se livrer à une enquête sur les livres de comptabilité de cet établissement. Rien à nos yeux ne saurait légitimer un tel empiétement de pouvoir; ce ne peut être que sous l'influence d'une affaire particulièrement grave, menaçant de compromettre l'honneur du Parlement tout entier qu'une Commission d'enquête a pu se laisser aller à ces extrémités : c'est la gravité du scandale, l'acuité des passions et le désir d'atteindre la vérité qui peuvent seuls expliquer, sans d'ailleurs la légitimer en aucune façon, cette incorrection constitutionnelle, qui, si elle s'était généralisée, n'aurait pas tardé à substituer le pouvoir législatif au pouvoir judiciaire, entraînant ainsi des conséquences graves pour les libertés individuelles. L'enquête de 1892 est la seule — en dehors des

enquêtes munies de pouvoirs judiciaires — qui ait de la sorte outrepassé ses pouvoirs. Cette confusion particulièrement grave méritait une mention spéciale.

CHAPITRE III

Resultats des enquêtes politiques

D'un point de vue pratique nous devons rechercher quels sont les résultats auxquels ont abouti les enquêtes politiques au cours de l'histoire parlementaire, et les constatations que nous serons amené à faire nous permettront d'apprécier l'intérêt qu'il faut attacher à cette méthode d'investigation parlementaire.

Ce qui frappe tout d'abord c'est le peu de rapport existant trop souvent entre les recherches laborieuses auxquelles se sont livrées les Commissions d'enquête, entre les passions qu'elles ont déchainées et les conclusions pratiques auxquelles elles ont abouti. Certaines enquêtes, celle relative à l'affaire Villèle en 1828, celles de 1871 sur les actes du gouvernement de la Défense nationale et sur l'insurrection du 18 mars 1871, la première enquête de Panama en 1892, n'ont même pas eu le moyen de produire un résultat : les conclusions de ces Commissions ne vinrent jamais en discussion devant les Chambres, soit que l'affaire qui les avait provoquées n'eût pas suffisamment retenu l'intérêt, soit que des circonstances politiques graves fussent intervenues faisant passer au second plan les problèmes qui avaient provoqué l'enquête, soit que des soucis politiques purement personnels, tels que la réélection des Chambres, eussent contribué à faire oublier les questions discutées. Que faut-il en conclure ? D'abord que les Chambres en décidant l'enquête se sont laissées aller à

un mouvement d'impulsion passager, qui n'a pas résisté à l'épreuve du temps. Il faut regretter que des événements, qui ont paru suffisamment importants à l'origine pour nécessiter une enquête, n'aient pas su retenir l'attention du Parlement, une fois l'émotion du début calmée. L'emballement, si l'on peut dire, ne tarda pas à faire place à une indifférence qui contribua à discréditer l'enquête politique, dont l'œuvre fut alors justement considérée comme vaine. Mais peut-on rendre la Commission responsable de l'inanité des résultats? Il nous semble que c'est surtout dans les mœurs parlementaires qu'il faille chercher la source profonde de cette stérilité. C'est au Parlement qu'il faut adresser le reproche d'avoir manqué d'unité dans ses vues et de suite dans ses desseins, de ne pas avoir eu l'énergie suffisante pour poursuivre une œuvre de réforme qui eût pu être féconde. Ce n'est donc pas le principe même de l'enquête qui est la cause directe de son insuccès, c'est bien plus le désintéressement dont les Chambres ont fait preuve à l'égard du résultat des enquêtes. Ce sont les méthodes d'application d'un système légitime et utile qui se trouvent en défaut.

Mais ces critiques, que nous adressons à l'accueil indifférent fait par le Parlement à certaines enquêtes, ne doivent pas être généralisées. Il faut reconnaître que bien des enquêtes, sans avoir un résultat créateur, ont contribué à apaiser le malaise qu'une tension politique et que des accusations calomnieuses lancées dans l'opinion avaient contribué à faire naître. Les partis politiques n'ont qu'un penchant trop marqué à étendre un scandale, à en élabousser leurs adversaires, à faire des généralisations profitables, à s'efforcer d'enchaîner à une faute isolée le parti dont ils veulent triompher. Il n'est pas jusqu'à la forme du gouvernement même, qu'on ait voulu, à différentes reprises, rendre responsable de défaillances individuelles; ce fut le rôle des enquêtes parlementaires de mettre les

choses au point ; c'est grâce à leur impartialité que le baron Louis, que le général de Cissey, que M. Raynal, que M. Combes, trouvèrent devant l'opinion la réparation publique qui leur était due ; c'est grâce à ces enquêtes qu'ils purent se défendre des accusations injustifiées lancées contre eux, c'est grâce à elles qu'ils trouvèrent une tribune du haut de laquelle leur honorabilité pût être proclamée à la face du pays. Dans l'affaire Wilson, dans l'affaire de Panama, dans l'affaire des liquidations des congrégations comme dans l'affaire Rochette, le scandale fut réduit à ses véritables proportions ; et en laissant aux tribunaux judiciaires le soin de réprimer les crimes des coupables, les Commissions d'enquête surent rendre à chacun ses responsabilités, et épargner aux innocents les accusations imméritées. Devant la boue qui montait, elles ont fait œuvre d'assainissement, elles ont rassuré l'opinion publique, toujours disposée à exagérer le mal ; elles ont montré qu'elles procédaient d'un esprit d'impartialité, qu'elles ne cherchaient qu'à préciser les responsabilités, qu'à faire toute la lumière, et que l'amitié politique, que les questions de personne n'empêchaient pas la punition des coupables, si haut placés fussent-ils. La preuve de la sincérité qui les a animées, ce sont les constatations souvent sévères pour certaines mœurs politiques qu'elles ont condamnées, et si à différentes reprises et à des années de distance elles ont dû apporter des appréciations identiques, on ne peut leur adresser le reproche de ne point avoir signalé les remèdes. Il faut regretter que ces indications n'aient pas retenu suffisamment l'attention des Chambres.

Leur œuvre en effet aurait dû être à maintes reprises efficace. Dans leurs conclusions les Commissions d'enquête émettent des vœux, suggèrent des réformes. Il faut reconnaître que trop souvent ils ne sont pas suivis d'effets. Mais les Commissions d'enquête n'en peuvent être rendues responsables ; la faute en est là encore aux méthodes de tra-

vail parlementaire; le début de l'enquête passionne l'opinion ; quand les constatations sont apportées au Parlement, après un travail de recherche souvent considérable, le temps a passé et parfois les Chambres se désintéressent des problèmes qui leur sont soumis. Nous voyons à deux reprises — affaire Wilson, affaire Rochette — une enquête qui demande l'abrogation de l'article 40 du Code d'instruction criminelle qui attribue aux Préfets et au Préfet de police des pouvoirs de police judiciaire. Cette réforme qui est réclamée par toute la doctrine, n'a pu aboutir. L'affaire de Panama avait dévoilé combien il était nécessaire d'établir un statut des incompatibilités parlementaires; l'affaire Rochette posait à nouveau la question, et montrait la nécessité d'apporter un remède à cette situation; pas plus en 1892 qu'en 1914 la Chambre ne suivit sa Commission, et la question demeure entière encore aujourd'hui. Cette attitude des Chambres est d'autant plus critiquable que si l'on peut regretter que les Commissions n'aboutissent pas plus souvent à des résultats pratiques, devant se traduire par des modifications législatives, lorsque de leur travail d'enquête il ressort des conclusions vraiment créatrices, le Parlement n'en tient généralement pas compte. On peut donc affirmer que l'accueil fait par les Chambres aux résultats des enquêtes politiques n'est pas étranger au discrédit dont ces enquêtes sont habituellement entourées.

L'enquête politique présente le double avantage de permettre au Parlement un contrôle minutieux du gouvernement dans des conditions particulièrement pratiques, et de le mettre à même d'apporter des remèdes appropriés aux erreurs constatées. Si cette institution a entraîné des erreurs, si elle a servi d'arme politique au parti vainqueur et si elle a dépassé le cadre qui lui était fixé, sans souvent aboutir à des résultats pratiques, il ne faut pas cependant la condamner. L'enquête politique, par son fondement et les résultats auxquels elle peut aboutir, conserve toute sa

valeur. Elle est un stimulant pour le pouvoir exécutif, qui, menacé d'un contrôle, dangereux pour lui, s'attachera à ne le pas encourir, et sera plus enclin à faire tout son devoir, à respecter les droits que le Parlement a charge de sauvegarder. Les insuffisances tiennent en partie à la façon dont elle a été utilisée, beaucoup plus encore aux mœurs parlementaires trop impulsives ; et ce n'est pas parce que cette arme est dangereuse qu'il faut la rejeter. Il serait plus sage de souhaiter que les titulaires de ce droit redoutable en fissent un usage plus judicieux et que ceux qui sont appelés à le manier fussent plus habiles. Il conviendrait surtout que les Chambres fussent plus pondérées ; si elles ne se laissaient pas entraîner par des mouvements d'opinion, auxquels les foules, même composées d'éléments d'élite, ne savent pas résister, si elles apportaient plus d'unité dans leur méthode de travail trop fragmentaire, si elles n'hésitaient pas à réaliser par la voie législative les suggestions que leurs Commissions d'enquête leur apportent, au lieu de se contenter du vote d'un ordre du jour purement platonique constatant des erreurs ou des vices qu'elles n'ont pas à cœur de réformer, l'enquête politique serait, dans les cas graves, le moyen de contrôle idéal : le travail en Commission présente trop d'avantages pour qu'il soit besoin d'insister ; l'enquête permet de fouiller une affaire, d'en apercevoir les différents aspects, de préciser les rôles joués par les différents acteurs, de formuler des conclusions motivées, d'émettre des vœux de réformes susceptibles de remédier aux inconvénients constatés. Et ainsi conçue, l'œuvre d'une enquête politique serait utile, à condition toujours que les Chambres sussent en tirer tout le profit. Mais le danger de l'enquête politique, et son inutilité trop fréquente tiennent avant tout au fondement et à l'objet politiques de ces enquêtes. Dès qu'il s'agit de questions présentant un caractère politique, à la sage raison, aux principes de droit, à l'utilité sociale ou natio-

nale font place trop souvent l'esprit de parti, les disputes entre adversaires, les questions de personne, les soucis individuels de clientèle électorale et de réélection. Et ce sont tous ces inconvénients, inhérents à tout ce qui touche les affaires publiques et qu'au cours des âges l'on peut indéfiniment constater, qui empêchent les enquêtes politiques de porter tous les fruits qu'elles seraient en mesure de fournir. Mais notre critique dépasse le système même de l'enquête, qui comme toutes les institutions, ne vaut que par la façon dont on l'applique ; elle atteint la politique agissante, dont une manifestation ne peut être tenue pour responsable. L'enquête politique subit cette influence tout naturellement et l'on ne peut s'en étonner. C'est avant tout dans l'amélioration des institutions parlementaires, de leur méthode de travail et de leur esprit, qu'il faut chercher le remède. Mais c'est là un idéal bien difficile à atteindre et sur lequel il serait puéril de se faire trop d'illusions. Puisse un tel souhait ne pas demeurer aussi platonique que ceux formulés par certaines Commissions d'enquête !

CONCLUSION

Des événements politiques graves, des luttes acharnées de parti, des débats où la discussion des problèmes électoraux met en question le fond même du régime politique, des scandales auxquels certains membres du Parlement paraissent mêlés, des affaires de corruption, de forfaiture dans lesquelles la responsabilité du gouvernement ou d'anciens ministres est recherchée, tel est le cadre dans lequel s'est déroulée l'histoire des enquêtes parlementaires d'ordre politique. Et à ne juger cette institution que par les circonstances pénibles à l'occasion desquelles elle s'est manifestée, on serait tenté de la condamner sans plus. Mais si l'on pousse davantage l'analyse, on ne tarde pas à comprendre que l'enquête politique ne peut être rendue responsable des événements douloureux qui lui donnent naissance et qui ont une existence propre. Tout au plus peut-on prétendre que l'enquête contribue à donner une importance à des faits regrettables sur lesquels il vaudrait mieux jeter un voile, qu'elle éveille les curiosités malsaines, qu'elle livre à la publicité des événements qui gagneraient à être tenus dans l'ombre, et qui ont une tendance qu'on ne peut que regretter, à affaiblir l'autorité des gouvernements, et à déconsidérer les pouvoirs publics. A nos yeux, ces inconvénients, que peut présenter l'enquête politique, sont infiniment moins graves que ceux qui résulteraient d'une absence de contrôle. Et ce qu'il faut avant tout déplorer, c'est que des scandales, dans lesquels est enga-

gée la responsabilité du gouvernement, puissent naître, c'est que les hommes qui détiennent une part du pouvoir ne soient pas plus respectueux de leur propre honneur et de leur dignité, c'est enfin que les accusations les plus graves puissent être formulées inconsidérément et lancées aussitôt dans l'opinion qui est un terrain trop fertile pour la calomnie. C'est donc l'existence en soi de ces scandales, ou de ces imputations diffamatoires qu'il faut condamner, bien plus que la Commission d'enquête qui a charge seulement de procéder à un examen minutieux de ces faits et d'apporter à l'Assemblée qui l'a nommée le résultat de ses recherches et ses conclusions.

Mais lorsque le mal existe, lorsque l'opinion est saisie d'un prétendu scandale dans lequel le gouvernement ou d'anciens ministres sont impliqués, le pouvoir législatif a-t-il le droit de se désintéresser de ces problèmes, peut-il renoncer au droit de contrôle sur l'exécutif qu'il tient de la constitution elle-même et qui est la base même de notre régime parlementaire ? Peut-il, sans manquer à son devoir, laisser étouffer dans un mystère profitable pour leurs auteurs des agissements coupables, peut-il tolérer que le silence soit gardé sur ces problèmes, que le régime politique lui-même, au même titre que le pays, est intéressé à voir élucider, que le public est impatient de voir éclaircir, dans son désir de justice égale pour tous ? Et les inconvénients des enquêtes, qui donnent une importance à ces faits pénibles par le seul fait qu'elles s'en préoccupent, n'est-il pas compensé par l'impression de sincérité qui se dégage de leur travail, par la démonstration qu'elles font du désir qui les anime de faire apparaître toute la vérité, si grave soit-elle, par la preuve qu'elles apportent que dans un régime démocratique il n'est pas de privilège qui mette à l'abri des responsabilités les hommes politiques à quelque situation qu'ils appartiennent ? Le silence, loin de résoudre les problèmes, crée une atmosphère de gêne,

de suspicion qui menace d'englober coupables et innocents au détriment de ces derniers, rendus solidaires et responsables de fautes qu'ils n'ont pas commises, mais qu'ils sont censés tolérer par leur mutisme et dont on ne tarde pas à les considérer comme les complices. L'apaisement ne peut résulter que de la lumière ; mieux vaut encore découvrir la plaie, la mettre à nu et essayer de la guérir, que de chercher à la cacher sous des équivoques qui ne font illusion à personne, et qui sont la caractéristique d'institutions politiques gangrenées, qui rongées au dedans ne tardent pas à s'écrouler subitement. Sans doute l'enquête est un remède dangereux qui ne doit être appliqué que dans des situations redoutables ; la nature du mal qu'elle est appelée à soulager peut rendre la guérison douloureuse. Mais qu'importe ? La franchise est toujours préférable à l'hypocrisie, et en matière politique plus que dans tout autre domaine. C'est à une œuvre d'apaisement que les enquêtes politiques ont travaillé. Et si l'esprit bienfaisant qui les a animées n'a pas toujours eu les résultats désirables, la faute en est beaucoup à la nature politique du problème qu'elles avaient à résoudre et qui se complique de difficultés d'ordre constitutionnel.

C'est en effet un problème d'ordre politique qui est confié à ces Commissions d'enquête parlementaire, qui exercent, par délégation, le droit de contrôle dont est investi le Parlement sur le pouvoir exécutif. Lorsque la Commission aura étudié les événements dont elle est saisie, elle conclura s'il convient ou non que la Chambre mette en accusation devant le Sénat certains ministres pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, si la Chambre doit ou non témoigner par un vote hostile sa défiance au gouvernement qui détient le pouvoir, si elle doit porter une appréciation favorable ou non sur certains faits politiques dont la responsabilité incombe à d'anciens membres du gouvernement. Tels sont les trois résultats politiques aux-

quels peut aboutir une enquête parlementaire. Or, dans l'appréciation de ces situations, ce ne sont pas des notions objectives de droit qui interviennent ; il ne s'agit pas de rechercher si les faits envisagés rentrent dans le cadre légal des crimes ou des délits. La seule préoccupation, c'est d'examiner si certains faits ne font pas ressortir à la charge du pouvoir exécutif responsable, des fautes politiques. Suivant l'importance qui y sera attachée, la sanction variera : du vote moral elle ira jusqu'à la mise en accusation. C'est donc à l'appréciation de l'importance des fautes politiques que sont subordonnées les sanctions proposées par la Commission d'enquête. Or, qu'y a-t-il de plus imprécis, de plus vague, de plus variable que cette notion de faute politique ? Il est des actes politiques qui, suivant qu'on les envisage à tel ou tel moment de l'histoire, peuvent être considérés comme des fautes légères, des fautes lourdes, des crimes politiques ou au contraire comme des mesures particulièrement opportunes. Telle décision, prise par le gouvernement, peut paraître sur le moment constituer un attentat aux libertés individuelles, une marque de défiance vis-à-vis des Chambres, ou une imprudence condamnable qui, à la lumière de l'histoire se révélera comme inspirée d'une haute sagesse politique. Inversement, telle disposition qui sur le moment ne retient pas l'attention, et dont personne ne paraît se préoccuper, entraînera dans l'avenir les conséquences les plus néfastes ; et, jugé légitime à l'origine, un tel acte sera à quelques années de distance considéré comme une faute lourde. Que conclure, sinon au caractère essentiellement relatif de ces jugements politiques, puisqu'au même titre il faut se méfier des appréciations portées sur des actes contemporains, parce que leurs conséquences nous échappent, et des critiques adressées aux seuls résultats, parce qu'on ne tient pas compte alors des conditions particulières dans lesquelles en son temps l'acte primitif a été accompli.

Mais ce scepticisme dans le temps, si l'on peut ainsi dire, va se trouver renforcé si l'on passe à une analyse psychologique de l'opinion politique. Celle-ci relève d'éléments essentiellement variables, et dans lesquels le sentiment paraît dominer, laissant une place bien réduite à l'élément intellectuel et raisonnable. Les opinions politiques sont la résultante de l'instruction, de l'éducation, du milieu, des sentiments religieux, de la situation sociale, des exemples que l'on a autour de soi, et plus encore peut-être de la nature affective de l'individu qui fera sienne l'orientation politique qui cadre le mieux avec ses tendances sentimentales. C'est la raison, ou pour mieux dire les éléments intellectuels, qui paraissent avoir le moins d'influence sur cette tournure de l'esprit. Aussi constatons-nous journellement que des individus, dont la bonne foi, la valeur intellectuelle et les connaissances générales sont équivalentes, se trouvent en opposition formelle dans leurs opinions politiques. Où se trouve la vérité politique ? Et si l'on croit la tenir, comment affirmer qu'elle soit absolue ? Malgré ce scepticisme politique auquel nous aboutissons, nous ne pouvons que constater que cette attitude philosophique est loin d'avoir eu des applications pratiques. Car il n'est pas de problème qui ait suscité plus de violences, qui ait plus exaspéré les passions, qui ait provoqué plus de luttes intérieures que ces questions politiques ; et l'emportement est d'autant plus violent, qu'il n'existe aucun frein susceptible de mettre un terme à ces débordements, dont les seuls maîtres sont ceux-là mêmes qui les déchainent. Ainsi s'éclairent toute la série de difficultés auxquelles se sont heurtées les enquêtes politiques, et qui proviennent tout à la fois de l'objet même de ces enquêtes et de l'esprit qui anime ceux qui en sont chargés. Les hommes politiques sont trop convaincus qu'ils détiennent la vérité absolue et immuable, que leur doctrine est la seule juste, qu'ils ont par suite tous les droits sur ceux qui ont le tort de ne point

partager leur sentiment. Ainsi s'explique-t-on pourquoi la Chambre des Députés, à différentes reprises, n'a pas eu la sagesse de faire grâce à des adversaires de la veille, pour quoi elle n'a pas su se contenter de sa victoire politique, ni témoigner à ses ennemis la générosité qui sied au vainqueur ; elle a préféré s'acharner contre des adversaires déjà réduits au silence. Le parti qui succombe, en plus de l'animosité qu'il conserve à l'égard de l'adversaire qui l'a battu, tire de ces mesures de circonstance une haine plus tenace, plus violente, prêt à saisir au premier jour l'occasion d'une revanche, si bien que l'on peut contester l'opportunité politique d'enquêtes décidées et poursuivies dans de telles conditions.

Mais en plus des difficultés inhérentes à l'esprit politique qui anime le Parlement, à la nature des faits sur lesquels portent les enquêtes politiques, à l'orientation qui dirige leurs recherches, les enquêtes parlementaires d'ordre politique sont menacées de dangers qui résident dans la contiguïté des trois pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire, et dans la tendance que manifeste le législatif à ne pas se contenter de ses propres attributions, mais à les agrandir au détriment des prérogatives de ses deux voisins, l'exécutif et le judiciaire. Ces infractions au principe de la séparation des pouvoirs, dont l'histoire des enquêtes nous a permis de relever différents exemples, tirent leur origine, d'une part de la situation constitutionnelle du pouvoir législatif dans ses relations avec les deux autres pouvoirs, d'autre part de la passion que manifestent les Commissions à poursuivre leurs travaux, de l'ardeur qu'elles mettent à ne pas se laisser arrêter dans leurs investigations, de la volonté qu'elles témoignent d'atteindre cette chimère, la vérité politique.

Le Parlement, qui est l'expression de la représentation nationale, n'est en fait soumis à aucune sorte de contrôle, en dehors de celui bien lointain et d'un caractère spécial

que constitue la réélection. Ses décisions sont souveraines, fussent-elles contraires à tous les principes juridiques ou constitutionnels. Un texte, lorsqu'il est voté par la Chambre des Députés et a reçu l'approbation du Sénat, a force de loi et entraîne une exécution immédiate. En principe sans doute, le Président de la République peut, avec l'assentiment du Sénat, dissoudre la Chambre des Députés ; mais outre qu'il faut que la seconde Assemblée souscrive à cette mesure, celle-ci, d'un caractère particulièrement grave n'est appelée à jouer qu'exceptionnellement. D'ailleurs, si dissolution il y a, ce sera le pays lui-même qui prononcera le verdict définitif, en exprimant par son vote la confiance qu'il témoigne à ses anciens représentants. Et l'histoire établit que les dissolutions de la Chambre ont eu des résultats tout à fait opposés à ceux qu'on en attendait. On peut déclarer, qu'en fait, rien ne vient faire contre-poids à l'autorité toute puissante de la Chambre qui demeure au-dessus de tout contrôle. Pourquoi dès lors s'étonner qu'à différentes reprises la Chambre, dans le feu des luttes politiques, ait cessé de respecter le principe de la séparation des pouvoirs, qui était confié à sa garde ? Un principe, si élevé, si juste et si nécessaire soit-il, peut-il avoir en soi la vertu de se faire respecter par une Assemblée d'êtres humains, et qui ont comme tels, toutes les imperfections dont nous sommes affligés, auxquelles viennent s'ajouter celles qui proviennent de leur qualité d'hommes publics, qui ne leur permet que difficilement de faire abstraction de préoccupations purement personnelles, de soucis de parti, de considérations politiques ? L'esprit juridique des législateurs, si robuste que nous le supposions, n'est pas à lui seul suffisant pour s'opposer à ces infractions, qui ont l'attrait inhérent à tout accroissement d'autorité, et qui procurent, à ceux qui en profitent, l'illusion d'une toute-puissance, aussi flatteuse pour l'amour-propre que dangereuse pour la liberté des citoyens. Cette

psychologie parlementaire nous explique en partie les atteintes qui ont été portées au principe de la séparation des pouvoirs.

Mais il est un autre aspect de la question qui nous aide à comprendre mieux encore les incorrections constitutionnelles. C'est à propos d'événements dans lesquels la responsabilité du gouvernement en exercice, ou celle d'anciens ministres se trouve engagée, que jouent les enquêtes politiques. La gravité des faits, dont elles se préoccupent, excite leur désir d'aboutir à un résultat, de franchir tous les obstacles qu'elles trouvent dressés sur leur chemin, de ne point s'embarrasser de toutes les difficultés semées sous leurs pas, d'aller droit au but, de découvrir la vérité, d'apprécier les responsabilités. Et dans leur impatience de voir clair, dans la fougue qu'elles manifestent de faire œuvre utile, qu'arrive-il ? Le but qu'elles veulent atteindre fascine leurs regards, que ne retiennent pas les principes supérieurs juridiques et constitutionnels. C'est ainsi que nous avons vu la Chambre accorder des pouvoirs judiciaires à ses Commissions d'enquête; c'est ainsi que certaines Commissions n'hésitent pas à procéder à des perquisitions, et à des saisies de documents ; c'est ainsi que certaines autres n'ont pas craint de formuler des blâmes contre des fonctionnaires. On retrouve la même orientation dans la nouvelle législation sur les témoignages reçus par les commissions d'enquête, qui fait une assimilation juridique entre le témoin entendu par le pouvoir judiciaire et celui qui dépose devant une Commission d'enquête. Il n'est pas douteux qu'une telle tendance doit être contenue, et que, sous prétexte d'enquête politique, le pouvoir législatif n'a pas le droit de conférer à quelques-uns de ses membres des pouvoirs qu'il ne détient pas lui-même.

Ainsi limités, les pouvoirs des enquêtes politiques ne sont-ils pas d'ailleurs suffisants et ne permettent-ils pas de faire une application utile du droit de contrôle ? Nous

estimons au contraire que les investigations auxquelles le Parlement a toute liberté de se livrer peuvent être fertiles en résultats. Avec les seuls moyens de recherche dont elle dispose, la Chambre est à même de juger les responsabilités politiques, les seules dont elle ait à se préoccuper. Elle sera en mesure de dire si le gouvernement actuel mérite ou non sa confiance, elle soumettra aux gouvernements futurs les constatations qu'elle a faites dans le passé, qui pèseront de tout leur poids dans l'avenir. Ainsi elle demeurera dans la limite de ses pouvoirs, tout en accomplissant une œuvre dont les générations futures tireront profit. Le pouvoir exécutif conservera son indépendance, et son initiative, sous le contrôle direct des Chambres ; le pouvoir judiciaire ne subira pas la dépossession regrettable que nous avons parfois constatée ; les individus verront ainsi sauvegarder leurs libertés et leurs droits.

Si, ainsi entendue, l'enquête parlementaire d'ordre politique pouvait être mieux utilisée ; si les Chambres s'attachaient davantage au travail, souvent très fouillé et fort intéressant, de leurs enquêtes ; si elles ne se désintéressaient pas de leur œuvre, au point d'oublier, comme l'histoire en témoigne, de discuter leurs conclusions ; si elles suivaient leurs suggestions et n'hésitaient pas à faire entrer dans l'ère des réalisations pratiques leurs vœux de réforme, au lieu de s'en tenir au vote d'ordres du jour platoniques, qui ne suffirent pas à empêcher le renouvellement d'errements condamnés ; si en un mot le Parlement devenait moins impulsif, montrait plus d'esprit de suite et plus d'unité de vues ; si les soucis purement politiques ne l'emportaient pas sur le désir de travailler utilement, l'enquête politique pourrait être la source féconde de réformes, en même temps qu'un moyen pratique de contrôle sur le gouvernement. Nous ne désespérons pas de voir le Parlement faire une utilisation plus judicieuse de

cette arme, dangereuse tout à la fois pour les prérogatives de l'exécutif et du judiciaire, qu'elle n'a pas toujours su respecter, et pour les garanties individuelles des citoyens qu'elle a parfois froissées ; nous estimons qu'une réforme dans les mœurs parlementaires n'est pas chose impossible ; des partis plus fortement organisés entraîneraient une discipline plus sévère parmi leurs membres, discipline qui se prolongerait peut-être dans les manifestations de l'activité générale du Parlement, au grand avantage de son œuvre en général, et des enquêtes en particulier qui deviendraient un système de contrôle pondéré et utile, un moyen de procéder à des réformes judicieuses et appuyées sur une expérience incontestée. L'œuvre de critique se trouverait ainsi heureusement combinée avec l'œuvre de réalisation.

Mais peut-être apparaîtra-t-il, au milieu du cataclysme dont nous sommes les témoins, au cours des heures tragiques que nous vivons, que la préoccupation, purement politique, qui préside à ces recherches est quelque peu mesquine ; qu'il n'est guère convenable, à un moment où toutes les énergies sont tendues pour affirmer la victoire du droit sur la force, de faire revivre les dissentiments qui se sont manifestés entre Français, les scandales qui ont défrayé l'opinion publique, les luttes politiques qui se sont déroulées au cours de l'histoire parlementaire. Il nous semble au contraire, à l'heure où toutes ces questions de politique intérieure sont reléguées dans un lointain souvenir, que nous soyons davantage en mesure de les étudier de façon objective ; les préoccupations du moment, toutes tournées vers la lutte glorieuse et bientôt victorieuse, que nous soutenons avec une énergie et un courage dignes de toutes les admirations, nous permettent d'apprécier avec plus de calme et de sang-froid des événements qui nous paraissent déjà appartenir au domaine de l'histoire. C'est une raison de les mieux juger, et d'en tirer une leçon vraiment utile. Il faut savoir puiser dans les enseignements de l'histoire,

lorsque le recul du temps est suffisant pour permettre d'examiner avec impartialité des événements auxquels se trouvent mêlées les questions de parti, et les luttes politiques. Et le présent ne doit pas absorber nos pensées au point de nous empêcher de jeter un regard vers l'avenir.

Peut-être est-il permis de penser que le Parlement, qui, loin de laisser sacrifier ses droits de contrôle, manifeste une tendance de jour en jour plus impérieuse à les exercer activement, quelquefois même à les développer au delà d'une mesure, qu'un entendement juridique des principes constitutionnels ne permet pas d'approuver, se heurtera dans l'avenir à des situations à propos desquelles il n'est pas impossible qu'il ait recours au système de l'enquête politique. La période actuelle de recueillement ne serait-elle pas le présage d'applications nouvelles et étendues, du droit de contrôle des Chambres sous forme d'enquête politique ? Et alors, les graves questions, qui n'ont cessé de se dresser devant toutes les précédentes Commissions, se poseront à nouveau, et c'est à la lumière des précédents, à l'histoire desquels nous nous sommes attaché, qu'elles devront être résolues. Nous ne souhaitons pas certes que nos prévisions se trouvent justifiées, car chaque enquête politique coïncide avec des dissensions intérieures, qui ne sont pas faites pour contribuer au calme du travail législatif ni à la prospérité générale du pays. Mais ces problèmes politiques ne doivent pas, malgré tout, cesser de nous préoccuper, car il est à craindre que les événements ne se chargent de leur donner un regain d'actualité et la meilleure façon de préparer l'avenir, n'est-elle pas de profiter de la période actuelle de transition pour s'efforcer d'étudier le passé, pour en tirer des enseignements, que l'expérience représente comme profitables ? Puissent les futures enquêtes parlementaires d'ordre politique tirer parti des précédents, s'en inspirer pour faire une application utile de leur droit de contrôle, tout en demeurant dans les limites qu'une saine

conception du principe de la séparation des pouvoirs ne leur permet pas de franchir ! Puissent les mœurs parlementaires favoriser l'application féconde de cette arme politique, qui, pour conserver sa valeur, doit demeurer inflexible sur son statut constitutionnel !

Vu : le Président de la thèse

LARNAUDE

Vu le Doyen,
LARNAUDE

*Vu et permis d'imprimer

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

POINCARÉ

BIBLIOGRAPHIE

A. HISTOIRE.

- BABAUD-LARIBIÈRE. — Histoire de l'Assemblée Constituante (1850).
DAUDET. — Procès des Ministres de Charles X.
DUVERGIER DE HAURANNE. — Histoire du gouvernement parlementaire en France 1870-1871, (10 vol.).
DE LA GORCE (P.). — Histoire de la Seconde République française (2 vol.).
HANOTAUX. — Histoire de la France contemporaine (4 vol.).
LAVALLEE, LOCK et DREYFOUS. — Histoire des Français (5 vol.).
MONCHANIN. — Histoire de la Révolution de 1848 (1887).
RENARD (Georges). — La République de 1848 (1906).
SPULLER. — Histoire de la Seconde République (1891).
THUREAU-DANGIN. — Histoire de la Monarchie de juillet (8 volumes).
VIEIL-CASTEL. — Histoire de la Restauration 1860-1877 (20 vol.).
ZÉVORT. — Histoire de la Troisième République jusqu'en 1894 (3 vol.).

B. — DROIT PUBLIC.

- BEAUCHAMP. — Les Commissions d'enquête parlementaire (Thèse 1901).
DEGOMMIER. — Les Enquêtes parlementaires (Thèse 1899).
DUGUIT. — Traité de droit constitutionnel (2 vol.).
ESMEIN. — Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 1906.
MICHON. — Les Enquêtes parlementaires (Thèse 1890).
MOURGUE (Pierre). — Les Enquêtes parlementaires (Thèse 1903).

PIERRE. — Traité de droit politique électoral et parlementaire,
1 volume 1893 ; Supplément 1 vol. 1906.

C. — BROCHURES DIVERSES

ROCHETTE (Henri). — L'affaire Rochette, son passé, son présent
1910.

X... — L'enquête parlementaire sur le Panama, réponse à la
Commission d'enquête et à son rapporteur, par un député
(1893).

X... — Procès des Ministres du 16 mai, brochure anonyme
(A. Quentin, 1879).

D. — DOCUMENTS PARLEMENTAIRES.

Collection du Moniteur Universel.

Collection du Journal officiel, débats de la Chambre des Députés
et du Sénat et documents parlementaires.

Collection des archives parlementaires (Mavidal et Laurent).

Gazette des Tribunaux, 13 octobre 1880 (Plaidoirie de M^r Allou.
12 oct. 1880), 23, 25, 26 novembre, 24 décembre 1880.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
PREMIÈRE PARTIE. — Les Différentes enquêtes parle- mentaires.....	9
Enquêtes en vue de réformes législatives.....	11
Enquêtes électorales.....	13
Enquêtes politiques.....	14
DEUXIÈME PARTIE. — Essai historique sur les diffé- rentes enquêtes parlementaires d'ordre politique.....	23
CHAPITRE PREMIER. — Enquête sur le Ministère Villèle, 14 juin 1828-21 juillet 1828.....	23
CHAPITRE II. — Enquête relative à la mise en accusation des ministres de Charles X, signataires des ordonnances du 21 juillet 1830 (15 avril 1830- 29 septembre 1830),.....	32
CHAPITRE III. — Enquête sur le déficit Kessner, 1 ^{er} février 1832-12 avril 1833.....	48
CHAPITRE IV. — Enquête sur les élections de Langres, d'Émbrun et de Carpentras, 11 août 1842-10 mai 1843.....	61
CHAPITRE V. — Enquête sur les événements de juin 1848, 26 juin 1848-25 août 1848.....	73
CHAPITRE VI. — Enquêtes politiques poursuivies par l'Assemblée Nationale.....	82
§ 1. — Enquête sur les actes du gouvernement de la Défense nationale et de la Délégation de Tours et de Bordeaux, 13 juin 1871.....	83
§ 2. — Enquête sur les causes de l'insurrection du 18 mars 1871 (16 juin 1871).....	93
CHAPITRE VII. — Enquête sur le Comité de l'Appel au peu- ple, 23 décembre 1874-13 juillet 1875.....	100
CHAPITRE VIII. — Enquête sur les actes qui depuis le 16 mai 1877 avaient eu pour objet d'exercer sur les élections une pression illégale, 16 novembre 1877- 13 mars 1879.....	107

CHAPITRE IX. — Enquête sur l'affaire de Cisse, 2 décembre 1880-12 avril 1881.....	114
CHAPITRE X. — Enquête sur l'affaire Wilson-Caffarel, 5 novembre 1887.....	120
CHAPITRE XI. — Enquête sur l'affaire Raynal, 5 février 1895-3 février 1896.....	129
CHAPITRE XII. — Affaire de Panama.....	136
§ 1. — Première enquête sur l'affaire de Panama, 21 novembre 1892-4 juillet 1893.....	138
§ 2. — Seconde enquête sur l'affaire de Panama, 26 juin 1897-30 mars 1898.....	152
CHAPITRE XIII. — Enquête relative à une tentative de corruption faite auprès du Président du Conseil à propos de l'affaire des Chartreux, 10 juin 1904-12 juillet 1904.....	165
CHAPITRE XIV. — Enquête sur les liquidations des biens des établissements ecclésiastiques, 31 décembre 1907-24 mai 1912.....	174
CHAPITRE XV. — Affaire Rochette.....	185
§ 1. — Première enquête sur l'affaire Rochette, 11 juillet 1910-20 mars 1912.....	186
§ 2. — Seconde enquête sur l'affaire Rochette, 17 mars 1914-3 avril 1914.....	201
CHAPITRE XVI. — La loi du 23 mars 1914 relative aux témoignages reçus par les Commissions d'enquête parlementaire.....	214
TROISIÈME PARTIE. — Comment a été diversement envisagée l'enquête parlementaire d'ordre politique. Comment elle doit être conçue au point de vue juridique, constitutionnel et politique.....	233
CHAPITRE PREMIER. — Le droit d'enquête.....	234
CHAPITRE II. — Tendances des enquêtes politiques à empiéter sur le domaine du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire.....	243
§ 1. — Confusion avec le pouvoir exécutif.....	243
§ 2. — Confusion avec le pouvoir judiciaire.....	247
CHAPITRE III. — Résultats des enquêtes politiques.....	258
CONCLUSION.....	265
BIBLIOGRAPHIE.....	277

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES ET DES NOMS PROPRES

	Pages		Pages
A		Berry (Georges) . . .	189, 190
Action publique	143	Berryer.	42
Affichage	163	Berteaux	172
Allou (M ^e)	115	Bertrand (Paul)	168
Allier.	62 et suiv.	Bidault de l'Isle	205
Andlau (Général d').	120	Bienvendu-Martin 157, 172,	207
Audren de Kerdrel.	84	Bilan	197
Appel au peuple (Comité de l').	100 et suiv.	Blanc (Louis)	80
Argeliès.	138	Blanqui.	76
Article 10 du Code d'ins- truction criminelle (Voir police judiciaire).		Bonapartistes	100
Article 14 de la Charte de 1830.	34	Borderie (de la) . . 90, 91,	92
Arton, 139, 145, 153, 156, 157, 158 et	163	Boreau-Lajanadie. . . 87,	89
Associations cultuelles. . .	175	Boulangier. . . . 120, 128,	136
Astruc et Raynal (Maison)	132	Bourgeois (Léon) 148, 149,	254
Ateliers nationaux.	74	Bourgoing (baron de) 101,	
Attentat du 15 mai 1848 . .	76	102, 103,	105
Autopsie	146, 148	Briand. . . . 189, 190, 203	207
Autorisations de poursui- tes.	80 153	Brisson (Henri), 83, 110,	
		111, 143, 145,	147
B		Brogie (duc de)	111
Baragnon.	108	Brousse	124, 127
Barthou, 130, 131, 133, 134 190, 202,	207	Brunet.	138
Bauchart.	76, 78	Buffet	104, 105
Bérenger.	36, 39, 40, 46	Bulot	168
Bernard (Maurice).	205	C	
Berr.	188, 190, 192	Caffarel (Enquête sur l'af- faire)	120
		Caillaux 202, 205, 208, 209, 210,	211
		Caisse centrale du Trésor, 42, 50,	51
		Calmette	202

Pages	Pages
de Bordeaux (Enquête sur les actes de la). 83 et suiv.	Emissions. 193, 198
Delahaye (Jules). 138, 139, 140, 145, 146, 208	Empire (second), sa responsabilité dans la guerre de 1870. 88 et 89
Delahaye (Dominique). . . 222	Enquête en vue de réformes législatives (définition). 11
Delpierre (Casimir). . . . 116	Enquêtes électorales (définition). 13
Delpit (Martial). 94, 96, 97, 98	Enquêtes extra-parlementaires. 12
Delsol. 86	Enquêtes politiques (définition). 14
Demarçay (général). . . . 45	Enquête sur le Ministère Villèle. 23 et suiv.
Déplacement des commissions. 158	Enquête relative à la mise en accusation des Ministres de Charles X. . 32 et suiv.
Dezanneau. 85	Enquêtes sur le déficit Kessner. 48 et suiv.
Directeur général de l'enregistrement et des Domaines. 179, 184	Enquête électorale de 1842. 61 et suiv.
Dissolution de la Chambre des Députés. 271	Enquête sur les événements de juin 1848. 73 et suiv.
Dissolution de la Chambre, 16 mai 1830. 34	Enquête sur les actes du gouvernement de la Défense nationale et de la Délégation de Tours et de Bordeaux. . . . 83 et suiv.
Dissolution de la Chambre 25 juin 1877. 107	Enquête sur l'insurrection du 18 mars 1871. . 93 et suiv.
Droit d'enquête. 10, 11, 234 et suiv.	Enquête sur le Comité de l'Appel au peuple 100 et suiv.
Duchâtel . . . 65 et suiv. 69	Enquête sur les actes de pression illégale dans les élections qui ont suivi le 16 mai 1877. . . 107 et suiv.
Duez. 179	Enquête sur l'affaire de Cisse. 114 et suiv.
Dufaure. . . 62, 104, 148, 254	Enquête sur l'affaire Wilson-Caffarel. . . 120 et suiv.
Dupin aîné. 38, 58	Enquête sur l'affaire Raynal 129 et suiv.
Dupuy (Charles). 133	
Durand (Yves). . . . 191, 192	
Duval (Raoul). 105	
E	
Eiffel (Gustave). . . . 146, 161	
Elections, 13, 14, 15, 29, 30, 34, 35, 40, 41, 42, 61 et suiv. 107 et suiv.	
Elections, de Langres, Embrun et Carpentras (Enquête sur les) 61 et suiv.	
Elections, 1877 (Enquête sur les actes de pression) 107 et suiv.	
Embrun (Election d'). 61 et suiv.	
Emeutes. 40, 74, 80	

	Pages		Pages
Enquête sur l'affaire de Panama :		fic de).	120 et suiv.
Première enquête. . .	138 et suiv.	Fontane (Marius). . .	146, 161
Deuxième enquête. . .	152 et suiv.	Forfaiture.	210
Enquête relative à une tentative de corruption faite auprès du Président du Conseil à propos de l'affaire des Chartreux.	165 et suiv.	Foucauld (Vicomte de). .	28
Enquête sur les liquidations des biens des établissements ecclésiastiques.	174 et suiv.	Fourtou (de).	101, 109
Enquête sur l'affaire Rochette :		Frais de justice.	200
Première enquête. . .	186 et suiv.		
Deuxième enquête. . .	201 et suiv.	G	
Entrepreneurs.	162	Gambetta.	88
Epargne publique. . .	193, 197, 199, 200	Garantie d'intérêts. .	130 et suiv.
Espionnage (loi sur l'). . .	125	Gasparin (Comte Agénor de).	71
Etablissements ecclésiastiques (liquidation des biens des). . .	174 et suiv.	Gaudrion.	186, 192
Etienne.	172	Gaulois (le).	115
Evénements de juin 1848. .	73	Gauthier.	34
		Gauthier de Clagny. .	138, 169, 170, 218
F		Gerville Réache.	146
Fabre (Léopold).	171	Gil Blas (le).	115
Fabre (Procureur général).	190, 203, 206	Girard (Théodore). . . .	180
Faillite.	193, 196, 197, 200	Girerd.	100, 101, 102
Fallières.	161	Girod (de l'Ain).	26
Faure (Félix).	149	Godard (Justin).	219, 220
Favre (Jules).	88, 95	Goron.	125
Figaro (le).	202	Goulaine (de).	176
Flandin (Etienne).	168	Gouvernement de la Défense nationale (Enquête sur les actes du). .	83 et suiv.
Floquet (Charles).	83	Gragnon.	125
Floret.	62 et suiv.	Grannier.	76
Flotte (de).	76	Grévy (Jules).	95, 120, 128
Folleville (de) 190, 193, 198, 204, 205, 209, 210. .	212	Grévy (Albert).	103, 108, 109, 110
Fonctions publiques (tra-		Guernon-Ranville. . . .	41, 116
		Guerre de 1870.	88
		Guyot-Dessaigne.	175
		H	
		Haentjens.	94
		Hamard.	188
		Hanotaux.	106
		Haussey (d').	41, 46
		Haussonville (d').	71
		Haute-Cour.	15, 16, 17

	Pages		Pages
His	43	Lanyer	69
I		La Rochefoucauld (Gaëtan de).	41, 50
Imgarde de Leffemberg. .	102	La Rochelle (interruption du cours de la justice à). .	90
Immunité parlementaire .	80, 151, 153	Las Cases (de).	181
Instruction judiciaire du Panama .	138, 146, 149, 153	Laurence.	49
Insurrection du 18 mars 1871 (Enquêtes sur l').	93 et suiv.	Leboucq (Charles).	188
Insurrection du 23 juin 1848.	76	Lecomte (Général).	93
Interpellations.	18	Ledru-Rollin.	79
Interruption du cours de la justice à La Rochelle. .	90	Le Faure (Amédée).	118
Intransigeant (l').	116	Lefèvre Pontalis.	85
Inventaire	148	Légitimistes.	100
J		Lemarquis	157
Jaurès. 172, 188, 189, 190, 204, 211, 212,	221	Lempereur.	49
Jenouvrier	182, 183	Lépine	168, 188, 191, 192
Jésuites.	29	Le Poittevin	153
Jolibois	145	Le Provost de Launay. 138, 175, 176	
Journalistes	157	Lesseps (Ch. de). 146, 151, 161	
Journées du 29 Juillet 1830. .	35	Lesseps (Ferd.).	137 et suiv. 146, 161
Journées de Juin 1848. . .	74	Lettres Wilson.	125
Jung (Colonel)	114	Levis (Comte de).	28
Justice (Interruption du cours de la justice à La Rochelle).	90	Louis (Baron).	51, 56, 57, 60
K		Leygues (Georges).	140, 144
Kaulla (Mme de)	114, 117	Libre Parole (la).	138
Kessner	48 et suiv.	Limouzin (femme).	120
L		Liquidateurs. 175 et suiv. 184	
Labbey de Pompierres. . .	24	Liquidation des biens des établissements ecclésiastiques.	174 et suiv.
Lagrange (Michel)	167	Liquidation de la Société de Panama	138
Laisant.	116	Loi du 23 mars 1914. 214 et suiv.	
Lallié (Alfred)	86	Lorgeril (vicomte de). . .	85
Lamarzelle (de)	176	Loubet	140, 147, 158
Langres (élection de). 61 et suiv.		Louis-Philippe.	35
		M	
		Mac-Mahon.	95, 107
		Magistrature.	157, 159 et suiv.
		Mansard	103
		Martignac	24

	Pages		Pages
T		V	
Tailhand.	101, 254	Vacherot.	95
Témoignages devant les Commissions d'enquête, 28, 29, 38, 39, 141, 145, 169, 214 et suiv.		Valeurs.	198
Thévenet.	161	Valeurs à lots.	139
Thiers.	93, 95	Vallé. 152, 155, 156, 160, 162, 168	168
Thil.	37	Valles (de).	166
Thomas (général Clément).	93	Victor Hugo.	83
Tirard (Pierre).	137	Villebois-Mareuil.	147
Tracy (de).	45	Villèle (enquête sur le Mi- nistère).	23 et suiv.
Trafic de fonctions publi- ques et de décorations. 120 et suiv.		Villèle (de).	51, 52
Trésor.	48	Villemain.	43, 44
Trouillot, 168, 220, 225, 226, 228		Viviani.	157, 159, 161, 163
U		Voie ferrée (Journal la)	129
Ultras.	33	W	
		Waddington.	112
		Waldeck-Rousseau.	182
		Wilson (Enquête sur l'af- faire).	120 et suiv.
		Wolstyne (de).	115

